

RECONOCIMIENTO DE DERECHOS INDÍGENAS: ¿FASE SUPERIOR DE LA POLÍTICA INDIGENISTA DEL SIGLO XX?

Teresa Valdivia Dounce*

Resumen: Hasta la fecha, la política indigenista oficial mexicana ha mantenido como principio la idea de integrar a los pueblos indígenas a la nación. Esta política ha seguido varias estrategias, diseñadas de acuerdo con los intereses de los distintos gobiernos que han detentado el poder de la nación en cada sexenio. Estas estrategias son conocidas como políticas de desarrollo en materia indígena, y aunque cada una ha surgido en etapas distintas, se puede decir que todas ellas han coexistido hasta la actualidad bajo el dominio de la que se erige como “nueva política sexenal”. En este estudio se hace una revisión de cinco estrategias con el objeto de proponer una explicación acerca de la última fase de la política indigenista del siglo xx. Se analiza el periodo de 1951-2001, contextualizando este recuento con los movimientos indígenas, sus demandas, así como otras influencias y factores incidentes en los cambios.

Palabras clave: indigenismo, derechos indígenas, reformas en materia indígena.

Abstract: To date the idea of integrating indigenous peoples into the nation has been maintained as a principle within official Mexican pro-indigenous policy. This policy has pursued several strategies, designed in accordance with the interests of the distinct administrations that have held national power for each six year term. These strategies have come to be known as development policies in regard to indigenous people and, although each one has arisen at different times, it can be said that all of them have coexisted up to the present within the same category, under the domain of “new six-year-administration policy.” This article reviews five strategies in order to offer an explanation of the last phase of indigenous policy from the twentieth century. It analyzes the period spanning 1951 to 2001 within the context of indigenous movements and their demands, as well as other influences and factors that had an impact on the changes.

Keywords: Indigenism, indigenous rights, indigenous policy reform.

BREVE RECORRIDO POR LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA INDIGENISTA MEXICANA

Acerca del indigenismo mexicano del siglo xx se ha escrito abundantemente.¹ Sin embargo no

todo está dicho, pues —además de que se carece de una historia general del indigenismo mexicano— el tema en debate nos acompañará por muchos

¹ Entre los textos que me parecen relevantes por su información y análisis críticos están los de Andrés Medina (1973 y 2000), Gonzalo Aguirre Beltrán (1971, 1973 y 1976), José Lameiras (1978), Salomón Nahmad (1977) y Margarita Nolasco (1970).

* Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM.

años más gracias a que hasta ahora el Estado no ha empatado plenamente la política del pluralismo cultural con todas las acciones institucionales que merece para convertirla en una nueva realidad nacional. De manera que no es mi intención ahondar en información que se conoce muy bien, sino subrayar los elementos que a mi juicio contextualizan el surgimiento de los derechos indígenas como política de Estado y como tema de investigación en la antropología mexicana.

Como es bien sabido, la política indigenista del Estado mexicano, en sus diferentes modalidades y etapas,² a través del Instituto Nacional Indigenista (INI)³ primero, y de la Comisión Na-

² Andrés Medina (2000) propone analizar el indigenismo en seis fases evolutivas, a las cuales nombra como: 1) fundación; 2) consolidación política y teórica; 3) expansión y diversificación; 4) declive; 5) agonía; y 6) guerra de baja intensidad. También está la propuesta de Orlando Aragón (2007) pero, además de que se basa en la de Andrés Medina, no aporta nuevos elementos a ella sino que la reduce a cuatro fases, desconociendo la importancia de la etapa de expansión indigenista y omitiendo la de “guerra de baja intensidad”, esta última porque queda fuera del periodo de análisis de su estudio. Por mi parte, me propuse analizar las etapas o estrategias de acuerdo con las políticas sexenales: 1) exclusión; 2) paternalismo; 3) integración; 4) participación; y 5) reconocimiento de derechos indígenas.

³ El Instituto Nacional Indigenista (INI) se creó el 2 de diciembre de 1948 (decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación (DOF), el 4 de diciembre del mismo año) en cumplimiento de los acuerdos internacionales del Primer Congreso Indigenista Interamericano efectuado en Pátzcuaro, Michoacán, en 1940. El INI desaparece con la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) con el decreto promulgado el 19 de mayo de 2003 y pu-

cional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) después, ha tenido como objetivo durante más de setenta años el de tratar la cuestión indígena como si ésta fuese un “problema nacional.”

La primera etapa puede calificarse como una política de exclusión (1910-1934), pues aunque no fue diseñada *ex profeso* el Estado excluyó a los indígenas de la formación nacional y, en consecuencia, de todo tipo de presencia y participación social y política. Eran tiempos en los que la discriminación y el racismo formaban parte de la ideología mexicana y, aunque permanecen hasta ahora, la diferencia es que en aquellos años ni siquiera había conciencia plena de su existencia, por lo menos entre los sectores del quehacer político de la nación; de manera que la discriminación se vivía como parte de la “forma de ser” de la sociedad. También eran tiempos en que la fuerza de trabajo indígena se sobreexplotaba con gran cinismo, imponiéndoles largas horas de trabajo y sin descansos (llegando en muchos casos a la esclavitud);⁴ reinaban los maltratos físicos, el “enganchamiento” como “sistema de contrato

blicado en el DOF el 21 de mayo del mismo año. Así que tuvo una vida de 54 años y 5 meses.

⁴ Como sucedió a los mayas peninsulares, yaquis y mayos de Sonora, y chinantecos del Valle Nacional en Oaxaca, lo cual describió, en 1908, el valiente periodista John Kenneth Turner (1991) en su libro *México bárbaro*, gracias a que logró adentrarse de manera incógnita entre los hacendados henequeneros, mejor conocidos como “los reyes del henequén”, para develar las relaciones de esclavitud a las que habían sometido a miles de indígenas por medio de engaños, amenazas y raptos, con el apoyo y complacencia del gobierno de Porfirio Díaz.

laboral”, las tiendas de raya, el robo de sus tierras por medio de engaños, la carencia absoluta de servicios públicos y de bienestar social que el Estado debe proporcionar a todos los ciudadanos y, por las mismas razones, las muertes prematuras de la mayoría de la población indígena. Por ello, las necesidades más apremiantes de los pueblos indígenas eran resolver sus condiciones materiales de existencia: tierras, pagos justos por su trabajo y jornadas de ocho horas. Y aunque en muchos casos estas condiciones de vida se prolongaron incluso hasta la década de 1970,⁵ fueron predominantes durante las tres primeras décadas del siglo xx.

La segunda etapa del indigenismo, claramente definida por el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), es la del indigenismo paternalista, de la que se reconoce al reparto agrario como la principal acción política positiva, ya que las demandas por tierras fueron atendidas y satisfechas en la mayoría de los casos. En este periodo se institucionaliza la política indigenista de Estado con Lázaro Cárdenas, quien promovió la atención especial para los pueblos indígenas y animó la creación de una política indigenista de Estado, no sólo para México sino para toda América Latina. Así, en 1936 se creó el Departamento de Asuntos Indígenas, y en 1940 tuvo lugar el Primer Congreso Indigenista Intera-

americano en Pátzcuaro, Michoacán, el cual permitió posteriormente el establecimiento del Instituto Indigenista Interamericano, en mayo de 1940. Todo pareciera indicar que ésta fue una etapa muy benéfica para los pueblos indígenas de México si no fuera porque al establecer el Estado una relación paternalista con ellos se arrogó el derecho de su tutela, desconociendo la capacidad de autodeterminación de los pueblos indígenas para decidir sobre su propio destino y desarrollo.⁶

Lázaro Cárdenas ha sido recordado durante largo tiempo por los campesinos indígenas como su gran benefactor debido al reparto agrario, pero poco se sabe de uno de sus objetivos finales acerca del llamado “problema del indio”. Alfonso Villa Rojas (1976:12) subraya este hecho recuperando las palabras del *Tata* Cárdenas: “nuestro problema indígena no está en conservar ‘indio’ al indio ni en indigenizar a México, sino en mexicanizar al indio.” Está claro, entonces, que aún en el pe-

⁵ Todavía en 1978 los guarijíos de Sonora vivían como peones acasillados, bajo sistemas de “tienda de raya”, “a medias” y “a tercio” en jornales agrícolas y ganaderos, habiendo sido despojados de sus tierras por los yoris de la región (Valdivia, 2007).

⁶ Andrés Medina (2000) ahonda en esta etapa recordándonos que forma parte de un largo periodo de nacionalismo que se ve expresado en todas las manifestaciones artísticas, culturales y políticas. Señala también la importancia que ésta tiene para la antropología, ya que suceden eventos muy importantes para esta disciplina: la creación del Departamento de Asuntos Indígenas (autónomo) e inicia la política indigenista de Estado (1936); creación de la carrera de antropología social (para que desarrollen programas de gobierno en zonas indígenas) en el Departamento de Antropología de la Escuela de Ciencias Biológicas del IPN (1937); Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, Michoacán (1940); creación del Instituto Indigenista Interamericano (1940); y creación del Instituto Nacional Indigenista el 4 de diciembre (1948).

riodo del indigenismo paternalista existía la idea de integrar a los pueblos indígenas a la nación.

Con la llegada al poder de los presidentes Manuel Ávila Camacho (1940-1946), y en particular de Miguel Alemán Valdés (1946-1952), entraron también un tipo de ideas sobre el desarrollo y la modernidad a las que estorbaban las formas de vida simples y rudimentarias, los idiomas vernáculos y las costumbres distintas a las de una ciudadanía moderna. Fue entonces cuando se erigió la política de integración o asimilación del indígena a la vida nacional; con ella se postuló la desaparición de las diferencias culturales, lingüísticas y de formas de vida, en la suposición de que con esto también desaparecería la pobreza y, al hacerlo, la nación tendría mayor oportunidad de alcanzar esa modernidad. Ésta es la tercera etapa del indigenismo que, si bien inicia en 1940, se prolonga hasta el fin del sexenio de Luis Echeverría Álvarez en 1970.⁷

⁷ Andrés Medina señala los eventos importantes de este periodo que para él comprenden dos etapas (consolidación política y teórica del indigenismo; y expansión y diversificación). Los acontecimientos son: creación del Instituto Nacional Indigenista (1948); se abre el primer Centro Coordinador Indigenista (CCI) en San Cristóbal de Las Casas, Chiapas (1951); se abre el segundo CCI en Guachochi, Chihuahua (1952); se abre el tercer CCI en Temascal, Oaxaca (1954); se funda la carrera de antropología social en la Escuela Nacional de Antropología en Historia (1955); se funda el Museo Nacional de Antropología e Historia (1964); la crisis política nacional contribuye a resquebrajar la política indigenista (1968); muere Alfonso Caso y suceden cambios importantes en la política del INI (1970); surge la antropología crítica o comprometida (1970).

En 1948 se fundó el INI y con él se llevaron a cabo múltiples acciones en todos los ámbitos de la vida indígena durante un largo periodo, todas ellas tendientes a transformar a los indígenas en su propia negación, en “no indígenas”. Aunque el Estado, a través de sus instituciones gubernamentales, llevó servicios e inversiones importantes para la asimilación indígena al concierto nacional, no logró completamente su objetivo, pues no tuvo éxito en el desarrollo de las economías indígenas debido a su pésima organización burocrática y a la imposición de proyectos y programas de desarrollo. Lo anterior no nos impide reconocer que el Estado sí consiguió que la mayoría de los pueblos indígenas tuvieran acceso a la educación y a la salud, y que en muchos casos la presencia indigenista en regiones indias contribuyera a garantizar los precios del maíz y del café, la comercialización de sus productos, así como el efectivo acceso a la justicia, enfrentándose a obstáculos muy difíciles de sortear:

[...] hacendados, clérigos, comerciantes, autoridades, ganaderos, “enganchadores”, terratenientes, políticos y negociantes en general, encuentran siempre trabas para impedir que los de abajo alcancen sitio decoroso en el concierto del bienestar común. El ambiente en que se trabaja es siempre de peligro y asechanza, hasta el punto que, manejar un Centro Coordinador, es como situarse en el ojo de una tormenta tropical: ¡así de cruzadas se sienten las ondas cargadas de pasión y de intriga! (Villa Rojas, 1976: 19).

Pero las deficiencias del INI en el cumplimiento de los objetivos del Estado se fueron acumulando y llegaron a sumarse a las crisis de endeudamiento externo y a la agrícola de mediados de los años setenta, cuando el precio del maíz cae hasta el suelo y la demanda de tierras ya no alcanzaba a satisfacerse. Fue entonces que muchos pueblos indígenas se unieron al movimiento campesino organizado y otros fundaron organizaciones propias,⁸ que al final del periodo llegaron a sumar cerca de veinte en todo el país. Las demandas más relevantes de estas organizaciones fueron por más dotación de tierras, recuperación de los precios del maíz y del café, y abolición de los cacicazgos regionales. Simultáneamente, en este periodo irrumpe un movimiento indígena internacional que se expresó en varias reuniones y congresos, y que por la relevancia de sus demandas y planteamientos empezó a cuestionar la manera en que los Estados deberían relacionarse con los pueblos indígenas. Diversas organizaciones indígenas latinoamericanas exigían la liberación

⁸ En 1974, el Congreso Indígena de San Cristóbal (aglutina disidencias); en 1975, los Consejos Supremos Indígenas (líderes indígenas) con apoyo estatal, controlados por la CNC y el PRI; en 1977, la Asociación Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües (ANPIBAC, antes Organización de Profesionistas Indígenas de México), defiende intereses educativos; en 1982, la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (nahuas y popolocas) como escisión del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas. También son importantes en este periodo la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), la Coordinadora Obrero Estudiantil del Istmo (COCEI) y la Organización Indígena de la Huasteca (Rubio, 2000; Sarmiento, 1987).

del indígena contra toda forma de colonialismo (de las misiones religiosas, organizaciones políticas y organismos gubernamentales paternalistas), el reconocimiento de las autonomías indígenas, la recuperación de sus territorios y recursos naturales y el respeto a la diferencia cultural (lengua y cultura). Estas demandas llegaron a convertirse en verdaderos juicios contra los Estados nacionales por violación de derechos indígenas y fueron presentados en el Cuarto Tribunal Russell, del que Guillermo Bonfil Batalla publicó una memoria; en ella aclara que se presentaron más de cuarenta casos de los que sólo fueron enjuiciados trece, por haber sido los únicos que presentaron sus expedientes completos: de México llegaron cuatro casos y ninguno fue elegido. Entre las conclusiones que señala Bonfil están:

La racionalidad de la producción que sustentan los sistemas imperantes no otorga ningún espacio a las economías indígenas (a su tecnología, su organización del trabajo y sus patrones de consumo y distribución) [...] En los planes para la explotación más intensa e inmediata de los recursos, la población indígena no cuenta sino como obstáculo: ningún espacio para su participación, ninguna respuesta a sus propuestas, ni el menor rastro de interés o reconocimiento para sus iniciativas, ni la preocupación real por su destino.

El segundo fenómeno generalizado es la organización política de los pueblos indios bajo formas que se desarrollan rápidamente a partir de

1970 [...] Los nuevos dirigentes y los intelectuales indios con una visión cada vez más amplia, crecen en número y en experiencia en todos los países. Como rasgo común a todos los movimientos políticos indios destaca la afirmación del derecho de cada pueblo a existir y ser reconocido como una entidad política propia. Esto es autodeterminación, cualquiera que sea el nivel en que se plantee según las circunstancias de cada caso. El sustento de esta demanda es la afirmación de que todo grupo indígena es un pueblo con una historia, una cultura y un futuro propios. La identidad desempeña el papel central, tanto la identidad étnica particular de cada pueblo, como la identidad India, mediante la que todos se unifican en términos de una civilización diferente de la occidental. No hay contradicción entre ambas porque funcionan a diferente nivel (Bonfil, 1995: 461).

Treinta y seis años después de haber sido fundada la política indigenista, el Estado mexicano, a través del INI, propuso una nueva política en la que se hicieran partícipes a los pueblos indígenas en el diseño y ejecución de los programas de desarrollo.

De esta manera, con José López Portillo (1976-1982) como presidente de la República se impulsó la “nueva” política indigenista llamada de participación, la cual se mantuvo hasta el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) bajo el nombre de “traspaso de funciones”. Sin embargo, en la práctica, la política de “participación” consistió tan sólo en tomar en

cuenta la opinión de los indígenas para la aprobación de los proyectos que los técnicos diseñaban desde sus escritorios y con visitas de campo previas. La opinión recabada a los beneficiarios potenciales les permitía expresar únicamente si estaban de acuerdo o no con el proyecto; no se les reconoció ningún tipo de aporte más; tampoco aprobaron sus propuestas de proyectos.

Entonces la política de participación volvió a fallar, pese a que contó con el enorme apoyo del mega programa Coplamar (Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados), creado en 1977, el cual tuvo las inversiones más altas en la historia del indigenismo mexicano.⁹

⁹ En una evaluación que realizamos a los programas indigenistas en materia agropecuaria en el estado de Puebla, entre 1981 y 1984, obtuvimos como resultado, entre muchos datos interesantes, los siguientes: 1) las inversiones del INI en regiones indígenas eran tan raquíticas que su impacto real prácticamente desaparecía en menos de dos años; 2) el INI gastaba 90% del dinero en viáticos y pasajes del personal, y sólo llegaba 10% como inversión en las zonas indígenas; 3) además, el dinero enviado a las zonas indias llegaba invariablemente tarde, fuera del tiempo requerido para su aplicación en fertilizantes, compra de agua para riego, insecticidas y pago de jornales. En esa oportunidad pudimos constatar que todos los programas de desarrollo del INI habían sido diseñados en los escritorios de burócratas que desconocían la realidad indígena. Fuimos testigos de muchos programas fracasados. Dos ejemplos me llamaron la atención: en la Mixteca Baja, lugar que se caracteriza por su carencia de agua, se habían hecho instalaciones modernas para siembra de peces; en la región conocida como Montaña Negra que, como su nombre lo indica, es una montaña, se habían comprado tractores que sólo caminan en terrenos planos y muy extensos (Esparza y Valdivia, 1984).

El fracaso de la política de “participación” se debió a dos factores, principalmente. Uno fue su formato basado en la aceptación o rechazo de los programas de desarrollo diseñados sin los pueblos indígenas. El otro fue la corrupción rapaz de los funcionarios de gobierno que se desató frente a los grandes fondos de inversiones manejadas en el programa Coplamar.

Simultáneamente, acontecimientos muy importantes tuvieron lugar durante este periodo, como la creación de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas (en 1977, con disidentes veracruzanos y chiapanecos) que denotaba el interés de líderes indígenas por tener una mayor participación, especialmente política, y la creación de la Dirección General de Educación Indígena (DGEI, 1978), que permitía suponer un mayor interés de parte del Estado hacia los pueblos indígenas al ampliar su cobertura de atención en una de las áreas estratégicas más importantes para el logro del pretendido desarrollo nacional.

Por su parte, la política “traspaso de funciones” (1982-1988) pretendió entregar a los pueblos indígenas el quehacer del INI, pues los compromisos del Estado con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) le obligaron a “adelgazar” su aparato y, en consecuencia, sus labores.

Pero ¿acaso se pretendía sustituir a los burócratas por nuevos burócratas indígenas? ¿Había suficiente personal indígena capacitado o con fuerte liderazgo e interesado en asumir estos cargos? ¿Realmente cambiaría la política indigenista del Estado estando en

manos de personas indígenas? ¿Era esto lo que los pueblos pedían? Por supuesto que no. El movimiento indígena nacional había estado exigiendo otras demandas, no había pedido que los pueblos indígenas se convirtieran en funcionarios de gobierno, no era este el tipo de participación que reclamaban. Habían estado exigiendo el respeto y el derecho como pueblos a vivir su vida plenamente y con dignidad y a decidir sobre su propio destino, esto es su derecho a la autonomía y a la autodeterminación. Así que la política de “traspaso de funciones” nada tenía que ver con el sentir del movimiento indígena.

Así que el objetivo fundamental de la política “traspaso de funciones” parecía ser revelado como el propósito de desaparecer a la institución INI, o bien reducirla a su mínima expresión; pero al mismo tiempo se proclamaba que con esta política los indígenas estarían participando más, pues el Estado habría dejado en sus manos su propio destino.¹⁰

Más adelante, la imposición de proyectos y programas persistió, y se sigue ejerciendo de algún modo hasta el día de hoy pues, aunque la política de participación continuó reformada (ya que se instauró un consejo consultivo de representantes indígenas a nivel nacional)¹¹ me parece que es posible

¹⁰ Sin embargo, con Arturo Warman a la cabeza del INI se traspasaron dos cosas: la venta de libros y la revista *México indígena*.

¹¹ Estos representantes son de dudosa representatividad, pues la mayoría de ellos (o quizás todos) fueron elegidos por funcionarios indigenistas que operan en campo, en los centros coordinadores, obviamente por considerar-

distinguir una nueva fase que opera simultáneamente con la anterior: la del reconocimiento de derechos indígenas (1988-2001). A ella se llegó por varias condiciones sociales, económicas y políticas que sucedieron desde el inicio de la década de 1980. La primera, importantísima, fue la transformación de las economías indias en todo el país. Me refiero a una transformación que en la mayoría de los casos derivó en un mayor empobrecimiento de los pueblos indígenas debido a procesos de pérdida total de las tierras, pues los reductos fueron colonizados, invadidos o agotados sus recursos por ganaderos, pequeños empresarios y nuevos colonos suburbanos, con lo cual una gran cantidad de campesinos fueron disociados de sus tierras. Esta carencia de tierras también se debió a la presión demográfica sobre el recurso y al simple y

los “adecuados” para funcionar en las políticas de la institución. Su representatividad raya en el absurdo al pretender ser dignatarios de pueblos con larga historia de conflicto interno o de prácticas democráticas, o de numerosas comunidades, incluso que viven en varios estados de la República, etcétera; por ejemplo, tener un solo representante para los pueblos mixes, yaquis o nahuas, cuando se sabe que los mixes están organizados por cada uno de los 19 municipios donde viven y llegan a sumar más de 132 mil personas; los yaquis están organizados en ocho pueblos y suman más de 7 mil personas; y los nahuas, además de constituir un total de personas mayor al millón y medio que viven en más de siete estados de la República, están organizados por comunidades. ¿Cómo fueron nombrados, si ninguno de estos pueblos tiene una organización supra comunitaria, supra municipal o interestatal? Al no contar con el respaldo pleno de sus pueblos estos “representantes” son, en realidad, clientes del indigenismo oficial, aunque trabajen con muy buena voluntad.

llano hecho de que no había más tierra que repartir, ya que en la década de 1980 se terminó con el reparto agrario.¹² Aunado a lo anterior, el precio del maíz, que había bajado a niveles insospechados en los años setenta, no logró subir en los años siguientes, así que la economía indígena se mantuvo pobre; y, para aumentar su pobreza, en los ochenta bajó el precio del café y no volvió a recuperarse más.¹³ La penetración del narcotráfico en las llamadas “regiones de refugio” también modificó las estructuras económicas indígenas; fue ganado terreno porque se convirtió en una alternativa económica real, pero trajo como consecuencia la violencia armada, la drogadicción (especialmente de una buena parte de la población joven), el desempleo, la emigración de quienes no quisieron entrar a esta actividad y una mayor polarización económica de los sectores sociales.¹⁴ A lo anterior habría que agregar

¹² Fui testigo de las últimas entregas de tierras repartidas. Estaban en el desierto de Sonora. Con ellas fueron dotados cerca de 36 campesinos que llegaron con casa de campaña para tomar posesión provisional. La mayoría de ellos provenientes del sur del país llegaron con todo empeño a posesionarse, pero muchos abandonaron dicha empresa porque el desierto puede ser muy rico para producir, pero requiere de capital para invertir en las instalaciones adecuadas.

¹³ En los últimos diez años ha habido un incremento en el precio del café, debido a que la demanda aumentó como resultado de la proliferación de cafeterías con franquicias internacionales [<http://www.cafeetrusca.com.mx/articulos2.html>], consultado el 2 diciembre de 2011.

¹⁴ Por esta razón, Alejandro Aguilar Zeleny dice que las “regiones de refugio” definidas por Aguirre Beltrán se han transformado ahora en regiones “sin refugio”.

que la expansión de la frontera agrícola hacia los trópicos húmedos dejó de ser una solución viable para el país, incluso aportó su cuota a la crisis: el movimiento zapatista (1994) se desencadena con ella.

En este contexto el INI había adoptado el nuevo programa de gobierno llamado Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad, fundado en 1989), propuesto para los campesinos indígenas y no indígenas, creando los Fondos Regionales de Solidaridad con pequeñas organizaciones productivas en todo el país. Al cabo del periodo, el impacto que este programa tuvo en el medio indígena fue mínimo nuevamente, ya que no resolvió el rezago tecnológico, no se capitalizaron los productores, y mucho menos se abatió la pobreza ni el desempleo.

La segunda causa para la aparición de la política de reconocimiento de derechos indígenas fue la creciente participación indígena en los asuntos políticos de sus pueblos y comunidades y de las esferas políticas extra comunales, cuya historia se remonta por lo menos a los años setenta, y se refleja en la serie de reuniones de discusión sobre temas de interés indígena, en la aparición de nuevas organizaciones y en la configuración de demandas más amplias y más políticas, como el derecho histórico a la ocupación, control, disfrute y aprovechamiento de sus territorios y de los recursos naturales que hay en ellos; el derecho a participar en la toma de decisiones para la instrumentación de programas y megaproyectos de desarrollo económico que afectan a sus territorios, y el reco-

nocimiento de la propiedad de su patrimonio cultural. Durante este periodo surgen nuevas propuestas para establecer la relación de los pueblos indígenas y el Estado:

[...] la que postula la comunalidad como base para la construcción de la autonomía, planteada principalmente por organizaciones indígenas oaxaqueñas, y la que reclama una autonomía regional, posición defendida por la ANIPA (Asociación Nacional Indígena por la Autonomía), que reúne a organizaciones indias de varias partes del país. Aun cuando estas posiciones no son necesariamente opuestas, y pueden incluso complementarse, en los hechos expresan la presencia de dos posiciones políticas con diferentes concepciones y orientaciones (Medina, 2000: 79).

Resurge la discusión sobre los derechos indígenas en paralelo al aumento de la movilización indígena organizada y a sus nuevas y más depauperadas condiciones de vida, producto también de un largo trabajo realizado por los promotores internacionales en derechos humanos y por la Organización Internacional del Trabajo, quienes retoman las demandas indígenas internacionales provenientes de las reuniones de Barbados I y Barbados II. Así, en 1973 se aprueba una ley indígena en Costa Rica, y en 1977 en Brasil, curiosamente dos de los países latinoamericanos que tienen menos población indígena. Con ello el tema de los derechos indígenas entró a las esferas de discusión de las políticas indigenistas de América Latina.

Pero, en definitiva, fue la aprobación del Convenio 169 de la ONU, en 1989, el factor que permitió el avance del reconocimiento de los derechos indígenas. Gracias a ello, en 1989 Chile aprueba una reforma en materia indígena; México y Colombia suscriben el Convenio 169 en 1990, y Colombia aprueba su ley indígena en 1991. La emergencia legislativa internacional en materia indígena (el Convenio 169, la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas)¹⁵ condujo al gobierno mexicano a la adopción de la norma legal internacional para pueblos indígenas, y lo llevó a impulsar a su interior las reformas constitucionales correspondientes que tuvieron lugar entre 1990 y 2001.

Posteriormente, el brote del movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1994) permitió un avance más en las reformas indígenas, así como la histórica firma de nuevos acuerdos y pactos en Guatemala, entre el Estado y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (1995 y 1996) y, al mismo tiempo, entre el gobierno mexicano y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1996). Este periodo, de prácticamente dos sexenios, se caracterizó por una reubicación de posiciones entre los principales actores del movimiento indígena organizado y de las instituciones del gobierno del Estado. Todo parecía indicar que se estaban preparando las condi-

ciones para fundar una nueva forma de relación entre los pueblos indígenas y el Estado, ya que se empezaban a reconocer los derechos indígenas en su forma más elemental: la conformación multicultural de la nación.

EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS: ¿FASE SUPERIOR DEL INDIGENISMO DE ESTADO?

El INI tuvo un papel fundamental para lograr las reformas en materia indígena, ya que fue el promoviente, con Guillermo Espinoza y Magdalena Gómez a la cabeza, sobre todo en sus primeros momentos. También fueron de particular importancia los trabajos que realizó Gilberto López y Rivas en la Cámara de Diputados para la reforma al artículo 4º constitucional (1992), y los de Magdalena Gómez en la Cámara de Legisladores para la reforma al artículo 2 constitucional (2001).

Costumbre como atenuante, peritaje cultural y traductor (1990)

Esta etapa inicia en 1990, cuando se aprueban las reformas al Código Penal Federal y al Código Federal de Procedimientos Penales. El primero para permitir que se tomara en cuenta la costumbre, en caso de que el inculpado fuese de origen indígena y se presumiera que hubiese actuado conforme a ella, a fin de fundamentar la gravedad del delito y su grado de culpabilidad como un elemento atenuante (artículos 51 y 52). Y el segundo para obligar a la autoridad judicial a asistir de traductor que

¹⁵ Véanse los documentos en la sección de “fuentes citadas”, al final de este artículo.

conozca la lengua y cultura del inculpa-
do indígena, en caso de que éste no
comprenda suficientemente el idioma
español; también para que la autoridad
se auxilie del peritaje cultural con el
propósito de saber si el inculpa-
do actuó conforme a su costumbre y cultura.

Dice el Código Penal Federal: “Dentro de los límites fijados por la ley, los jueces y tribunales aplicarán las sanciones establecidas para cada delito, teniendo en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución y las peculiares del delincuente; particularmente cuando se trate de indígenas se considerarán los usos y costumbres de los pueblos y comunidades a los que pertenezcan” (artículo 51).

En el Código Penal Federal se estableció, además, que la autoridad no procederá penalmente en caso de posesión de “peyote u hongos alucinógenos, cuando por la cantidad y circunstancias del caso pueda presumirse que serán utilizados en las ceremonias, usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, así reconocidos por sus autoridades propias” (artículo 195 bis, fracción II).

Por su parte, las reformas al Código Penal Federal de Procedimientos Penales fijaron varias normas: obligar a identificar en todas las etapas del procedimiento al inculpa-
do, en caso de que fuera indígena (artículos 95 y 124); determinar la competencia “cuando el conflicto involucre como partes a indígenas y no indígenas, [estableciendo que] será el tribunal competente el que ejerza jurisdicción en el domicilio donde radique la parte indígena” (artículo 6); informar al inculpa-
do indígena que tiene derecho

a ser auxiliado por un traductor y un defensor que tengan conocimiento de su lengua y cultura, mismos que le deberán ser asignados por la autoridad competente (artículos 15, 18, 124, 128, 141, 146, 154 y 159); y tomar en cuenta la costumbre y cultura del inculpa-
do indígena en el proceso (artículo 146) y, en su caso, auxiliarse del uso del peritaje cultural para que sea posible demostrar que el inculpa-
do actuó conforme a la costumbre haciendo que “el juzgador ahonde en el conocimiento de su personalidad y capte su diferencia cultural respecto a la cultura media nacional” (artículos 220 bis y 223).

En particular, esta última definición nació imprecisa y prejuiciada al afirmar que se espera que el juzgador capte la diferencia cultural del inculpa-
do respecto a la cultura media nacional en caso de ser indígena, pues la acepción del concepto de cultura implícito en esta frase es la que se refiere al resultado del cultivo de conocimientos humanos y del supuesto refinamiento que este cúmulo de conocimientos trae consigo, mas no al conjunto de hábitos y usos socialmente compartidos, a la diferente manera de pensar, sentir, actuar y vivir en una sociedad determinada.

El artículo 223 del Código Penal Federal de Procedimientos Penales complementa la reforma sobre peritaje cultural, pues instruye que los peritos deberán acreditarse con un título oficial en la “ciencia o arte” a que se refiera el estudio pero, en caso de que “el inculpa-
do pertenezca a un grupo étnico indígena, podrán ser peritos prácticos, personas que pertenezcan a dicho grupo étnico indígena”.

A la distancia de las reformas a estos códigos penales podemos afirmar que aún no son conocidas por la mayoría de los jueces, defensores y ministerios públicos, pese a la capacitación que el Instituto Nacional Indigenista promovió para formar traductores en lenguas indígenas reconocidos oficialmente para actuar en los juicios a los que fuesen convocados por la autoridad judicial; por lo tanto, no se practican con la regularidad que debieran. En cuanto al peritaje cultural, se ha observado que ninguno de los más de 300 que ha realizado el INI y la CDI ha funcionado como prueba sino como atenuante, en algunos casos. Y si bien el uso del peritaje y del traductor para juicios podría ser una herramienta útil para la defensa de los inculpados indígenas, no deja de ser al mismo tiempo un instrumento de la ley nacional diseñado para funcionar dentro de la lógica de su propio sistema, puesto que el sistema jurídico indígena no ha sido aún reconocido plena y legalmente. Sin embargo, en cuanto a derechos lingüísticos se refiere hay que aclarar que posteriormente, el 13 de marzo de 2003, se aprobó la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y la creación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI).¹⁶

¹⁶ En esta pequeña ley de apenas 25 artículos se confirman los derechos obtenidos en el marco jurídico nacional vigente y se amplían, a mi juicio, tres más: reconocer como lengua indígena a cualquiera de origen indoamericano que tenga cierto tiempo de permanecer en el país (artículo 2); darle validez al uso de las lenguas indígenas para cualquier asunto público, tal y como lo tiene el uso del español (artículo 7); y garantizar el acceso a la educación bilingüe e intercultural (artículo 11).

México pluricultural: artículo Cuarto (1992)

En la década de 1990 aparecen dos reformas más: la del reconocimiento de México como un país pluricultural, con el segundo párrafo al artículo 4° constitucional,¹⁷ y la apertura a la privatización de las tierras ejidales y comunales, con el artículo 27 y la nueva Ley Agraria.

Uno de los aspectos más relevantes de las últimas reformas en beneficio de las poblaciones indígenas es, sin duda, el reconocimiento oficial de sus culturas realizado con la adición del primer párrafo al artículo 4° constitucional, ya que tiene una doble implicación directa: reconoce a los pueblos indígenas y la diversidad cultural del país. Así que conviene observarla en partes, conforme a sus enunciados básicos que son los siguientes:

- [a] La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.
- [b] La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social,
- [c] y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

¹⁷ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992. Para esta reforma se llevó a cabo una amplia consulta dirigida por el entonces director de Procuración de Justicia del INI, Guillermo Espinosa. Se consultaron tres sectores: pueblos indígenas, académicos y políticos.

[d] En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos en que establezca la ley.

A partir de la oficialización de la pluralidad cultural proveniente de las raíces indígenas, y expresada en el enunciado [a], la existencia de pueblos cuyas costumbres, modos de vida y lenguas son diferentes a las de las poblaciones no indígenas en apariencia deja de ser formalmente un “problema nacional” tratado durante 55 años por el Estado mexicano con su conocida política de integración al reconocerse como un componente social más de la nación mexicana. En este enunciado se pueden observar las grandes posibilidades que la reforma al artículo 4° ofrecía a los pueblos indígenas de reconocer el derecho a su costumbre y cultura, a existir de manera diferente en esta sociedad, ya que un pronunciamiento de este tipo debe ir acompañado de su secuencia lógica, esto es, de una ley reglamentaria. Sin embargo, ésta nunca se elaboró.

La reforma al artículo 4° que, dicho sea de paso, generó fuertes debates en la Cámara de Diputados,¹⁸ no fue apro-

¹⁸ Los diputados de todos los partidos tuvieron como primera reacción, casi “instintiva”, cerrar filas contra la propuesta de reforma bajo el argumento de que ella contravenía el principio de igualdad jurídica expresado en la Carta Magna que, por cierto, valoraban como una de las grandes conquistas del derecho. Mientras, en pasillos comentaron: “¿qué pretenden, desmembrar al Estado?” No fueron los únicos asombrados. Los colegios de antropólogos y la ENAH convocaron a un foro de especialistas para recabar opiniones expertas (CEAS/CMA/ENAH/Conacul-

bada sin perder el abigarrado estilo integracionista y de corte multicultural insertando una trampa jurídico política más en la disposición legal, con ella el Estado mexicano acomodó la diversidad cultural en un entramado legal, normativo e institucional liberal e impidiendo que los pueblos indígenas pudieran ser reconocidos en sus propios sistemas jurídico-políticos. Tales afirmaciones se comprueban si se develan los sentidos que tienen los enunciados [c] y [d].

Al expresar en el enunciado [c] que el Estado garantizará el efectivo acceso de los indígenas a su jurisdicción, uno se pregunta ¿por qué el Estado mexicano debe ser explícito en garantizar dicho acceso?, ¿acaso es un derecho que los indígenas no tenían antes?, ¿o es que al reconocer su diferencia cultural, como sujetos de derecho, pierden el acceso a la jurisdicción del Estado? A mi juicio, este enunciado es una forma retórica de insistir en la integración de los indígenas a la vida nacional, puesto que el reconocimiento a la diferencia no se establece, en modo alguno, en demérito de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

ta, 1989). En esa oportunidad hubo juicios tales como: “esto de la reforma nos tomó tan de sorpresa a los antropólogos como al tigre de Santa Julia” (maestro en antropología); “¿qué esperan que hagamos los mestizos, que entreguemos la antigua Tenochtitlán a los nahuas de hoy, y que nos quedemos sin nuestra ciudad de México?, ¿a dónde quieren que nos vayamos?; también somos de aquí” (maestra en antropología); “podemos estar de acuerdo en que ellos vivan como quieran, que se les respete su autonomía, nada más que el Estado no los puede dejar así como así, tiene que vigilar constantemente porque a lo mejor regresan a sus prácticas antropófagas y eso no lo podemos permitir” (doctor en Derecho).

En cuanto al enunciado [d], colocado al final del párrafo, referido a asuntos específicos de un campo del derecho, el agrario, sin que se citen los otros (penal, civil, mercantil, etcétera) y señalando únicamente que se tomarán en cuenta las costumbres indígenas en juicios agrarios demuestra que al Estado le interesó más proteger la propiedad que reconocer las diferencias normativas de origen cultural, lo cual responde a la lógica original del derecho: la protección de los bienes. Pero también hace sospechar que se conocía muy bien, al redactar la propuesta, que en materia agraria existen con menor frecuencia costumbres o prácticas indígenas diferentes a las establecidas por la ley estatal y nacional. Supongo que esta parte de la reforma al artículo 4° fue elaborada intencionalmente como letra muerta, ya que se sabe que la mayoría de los conflictos entre las costumbres indígenas y la ley nacional surgen fundamentalmente en los campos civil, penal y, por supuesto, político. Al menos fue lo que encontramos como parte de los resultados del proyecto de investigación bibliográfica que llevé a cabo en el INI.¹⁹ Según la información recopilada, existen casos de costumbre jurídica indígena, ya sea como práctica en contrario o diferente, que constituyen campos de conflicto con la ley nacional en tipos de normas y procedimientos tales como:

[...] casarse siendo menor de edad; heredar los bienes sólo al primogénito varón o al más pequeño de los hijos, o excluir a las mujeres de la herencia; tener más de una esposa; someter al inculpado a castigos corporales; imponer prisión a deudores; tener detenida a una persona por más de setenta y dos horas, sin cargos o sentencia; imponer penas con trabajos personales no remunerados, o ser exhibido públicamente; celebrar juicios, en el caso de las autoridades tradicionales, ingiriendo bebidas embriagantes; y consumir ciertas especies animales en peligro de extinción (caguama, venado) (Valdivia 1994: 12, bibliografía comentada)

Como se puede observar, la necesidad primordial del reconocimiento de la costumbre indígena en el derecho mexicano alude a los campos civil y penal, pero la ley sólo establece tomar en cuenta las costumbres indígenas en los juicios agrarios, donde la mayoría los pueblos indígenas no tienen normas propias contrarias a la ley nacional. Esto se puede ver en el enunciado [d], y es lo que yo llamo una trampa jurídica con intenciones políticas. Es una trampa porque cuando se aprobó y difundió la reforma se quiso presentar ante la opinión pública como “el reconocimiento al derecho indígena”. Sin embargo, ni es reconocimiento porque no hay normas indígenas propias que puedan aplicarse en los juicios agrarios, ni es sobre el derecho indígena puesto que sólo se aborda una parte del mismo: la agraria. No obstante, me parece que el “reconocimiento” tramposo fue más un producto del temor

¹⁹ Proyecto de Investigación Bibliográfica sobre Costumbre Jurídica Indígena en la Subdirección de Antropología Jurídica del INI, mayo 1991-diciembre 1994.

que de la ignorancia.²⁰ Fue el temor a que los pueblos indígenas reclamaran su autonomía e independencia frente a la nación, una vez que el reconocimiento al derecho indígena se hubiese aprobado. También hubo rechazo por parte de algunos importantes constitucionalistas a reconocer el “derecho a la diferencia” bajo el argumento de que ello se opone al principio de “igualdad ante la ley”, consagrado en la Constitución nacional. Estos intelectuales juristas sostuvieron que el proceso para acreditar el principio de igualdad ante la ley había sido muy costoso como para aceptar ahora un retroceso. La tesis que sustentaron fue válida para los procesos sociales que se vivieron en México a principios del siglo xx, cuando el “valor” de las personas ante la ley se medía por su condición de clase y hasta de “raza”. Pero las condiciones sociales de finales del siglo xx parecían demostrar que la diversidad es una condición intrínseca a la sociedad misma, la cual habría que reconocer como un acto de justicia plena.

Con todo, creo que valió la pena la reforma al artículo 4° tan sólo por las posibilidades de reglamentación que ofrecía el enunciado [b], toda vez que proteger y promover el desarrollo de lenguas, culturas, usos, costumbres,

²⁰ En aquellos tiempos la defensa de la reforma al artículo 4° constitucional en la Cámara de Diputados la encauzó Gilberto López y Rivas, antropólogo, con amplia experiencia y conocimiento de la cuestión indígena en México. En todas las sesiones tuvo una brillante participación, sin embargo estuvo solo contra todo el grupo de diputados conservadores e ignorantes del asunto.

recursos y organización social, podía interpretarse como respetar, proteger y promover a los pueblos indígenas en su espacio territorial, en sus formas de expresión, de organización, de creencia, de educación y de ser social en su conjunto. Lo que no se puede negar es que, observado a la distancia, la reforma al artículo 4° constitucional sentó un precedente muy importante para la elaboración y posterior aprobación de la llamada ley indígena de 2001.

Nueva Ley Agraria (1992)

La segunda gran reforma que tuvo repercusiones directas en el marco jurídico en materia indígena, durante la década de 1990, fue al artículo 27 constitucional²¹ y su consecuente nueva Ley Agraria.²²

Como dije anteriormente, en la década de 1980 terminó la dotación agraria, pues ya no había más tierra que repartir. Así que en noviembre de 1991 el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari promovió un decreto en el que se establece y define el fin del reparto agrario y, en consecuencia, el artículo 27 constitucional tuvo que ser reformado derogando las fracciones X,

²¹ La reforma al artículo 27 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992; como consecuencia inmediata de la reforma, el 26 de febrero de 1992 se promulgó la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 constitucional, y el 6 de enero de 1993 se promulgó el Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

²² En 1993 La Ley Agraria sufrió varias reformas y adiciones a sus artículos 166, 170, 173, 178, 180, 185, 191 y 198, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 1993.

XI, XII, XIII y XIV que contenían esta obligación del Estado. Sin embargo, se continuó atendiendo el rezago agrario, pues los asuntos pendientes de resolver en este campo todavía eran muy numerosos, quedando debidamente establecidos los trámites para su conclusión en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (Procuraduría Agraria, 1993: 11).

Con la nueva reforma agraria, el Estado decidió como “mejor” opción que, ante la carencia de tierras, habría que intensificar el aprovechamiento del recurso a través de la creación de empresas agrícolas y pecuarias, estableciendo las condiciones jurídicas para su privatización.

De esta reforma, según la Procuraduría Agraria las modificaciones más importantes que se hicieron al nuevo artículo 27 constitucional fueron:

- [1] Se declara el fin del reparto agrario y el combate intensivo al rezago agrario;
- [2] Se reconoce de modo explícito la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales;
- [3] Se da seguridad plena a las tres formas de propiedad rural, la privada, la ejidal y la comunal;
- [4] Se establece la autonomía de la vida interna de ejidos y comunidades;
- [5] Se reconocen los sujetos de derecho agrario;
- [6] Se permite la formación de sociedades civiles o mercantiles en el agro; y
- [7] Se crean los medios para la procuración e impartición de una justicia agraria ágil y expedita (Procuraduría Agraria, 1993: 10).

El punto crítico de la reforma al artículo 27 constitucional fue reconocer y declarar que ya no hay más tierras que repartir y, por lo tanto, las nuevas generaciones de campesinos (dentro de los cuales se encuentran prácticamente todos los pueblos indígenas) ya no podrán aspirar a que el Estado les dote de nuevas tierras para que tengan su propia parcela, o para que tengan una parcela con el tamaño suficiente para ser productiva. Ante esta gran limitante la propuesta del Estado fue intensificar el aprovechamiento del recurso a través de la creación de empresas agrícolas y pecuarias, para lo cual definió jurídicamente los parámetros que lo harían posible, como se enuncia en los anteriores puntos [2], [4], [5] y [6]. A sabiendas que los campesinos mexicanos no tienen financiamiento ni visión empresarial, se abrió legalmente la posibilidad de que tanto ejidos como bienes comunales pudieran enajenarse o asociarse con capitales externos. También se dispuso que pudieran reorganizarse de acuerdo con sus intereses, ya que sólo “se pueden crear nuevos ejidos mediante la libre decisión de un mínimo de 20 individuos, que deben aportar tierras para ese fin” (*ibidem*: 13).

Aunque se sentaron las bases legales para la privatización de la tierra en México esto no ha sucedido plenamente aún, pues al parecer son muy pocos los casos de compra venta de ejidos y bienes comunales, y casi todos se encuentran en zonas turísticas y conurbadas. Muchas pueden ser las causas, pero creo que básicamente se debe a que las tierras están descapitalizadas, lo cual sugiere que hay que hacer grandes in-

versiones de capital bajo condiciones de alto riesgo financiero debido a la extrema pobreza en que se encuentran los campesinos. Otra de las posibles causas es que a la mayoría de los pueblos campesinos que están involucrados en actividades relacionadas con el narcotráfico no les interesa vender sus tierras o asociarse, debido a las notables ganancias que obtienen por este medio y, al mismo tiempo, por tratarse de zonas dedicadas a esta actividad ilícita, la violencia que trae consigo impide que sean atractivas para los inversionistas. Por otra parte, es también cierto que la economía mexicana, así como la mundial, no obtienen ganancias importantes del campo ni de las empresas agropecuarias, sino de otros sectores como el financiero y de servicios. Pero por encima de todas las causas probables está el hecho ineludible de que para los pueblos indígenas la tierra no es solamente un recurso productivo o un lugar dónde vivir, sino primordialmente un territorio, el espacio de construcción social de su cultura, el lugar donde se gestan los vitales procesos de reproducción e identificación social y cultural.

Pluralidad cultural y derechos indígenas en las constituciones estatales (1990-2003)

Las reformas a la Constitución federal obligaron a las entidades de la República a revisar y, en su caso, promover las mismas en sus constituciones estatales, tarea que desempeñaron los legisladores locales de 1990 a 2003. Al término del periodo sólo 16 entidades federativas reformaron sus constitu-

ciones con disposiciones en materia indígena; de ellas, únicamente once reconocieron textualmente la composición pluricultural de la nación, nueve de manera plena, dos en forma indirecta (tabla 1) y sólo cuatro estados aprobaron una ley reglamentaria en materia indígena: Chiapas (1999), Oaxaca (1998), Campeche (2000) y Estado de México (2002).

Cabe señalar que la reforma del estado de Guerrero, primera en la lista, realizada en 1987, se hizo tres años antes que la reforma al artículo 4° constitucional, de manera que la de Guerrero no fue consecuencia directa de la del artículo 4° y por ello no responde a los objetivos de reconocimiento de la pluriculturalidad. Sin embargo, hay que subrayar el hecho de que una vez reformado dicho artículo constitucional tampoco fue reconocida la pluriculturalidad en una reforma posterior de la Constitución del estado de Guerrero, con todo y que en este estado existe una muy importante población indígena con formas muy avanzadas de organización social.²³

Por otra parte, llama la atención el caso de Quintana Roo porque en su Constitución no se establece de manera explícita el reconocimiento de la compo-

²³ Me refiero a las policías comunitarias que este año han cumplido ya diez años de haberse constituido con el nombre de Consejo Regional de la Policía Comunitaria, de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias. Montaña y Costa Chica de Guerrero, y que son un ejemplo de autonomía aplicada a la seguridad pública. De este asunto se pueden encontrar ya referencias bibliográficas en varios autores, entre ellos, Gómez Ribera (2005) y Ravelo Lecuona (2002a, 2002b).

Tabla 1. Resumen de las características de las reformas constitucionales en materia indígena en los estados de la República mexicana (1987-2003)

<i>Estado</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Contenido y expresión empleada para el reconocimiento de la pluriculturalidad</i>	<i>Términos de referencia sobre los pueblos indígenas</i>	<i>Tiene ley reglamentaria de derechos y cultura indígenas</i>
Guerrero	1987	Proveer la incorporación al desarrollo, preservación y fomento de sus manifestaciones culturales.	Pueblos indígenas	No hay
Chiapas	1990	Proteger la cultura, lenguas y dialectos y tomarlos en cuenta en asuntos legislativos, administrativos y judiciales; y procurar que haya intérprete en procesos penales.	Etnias	No hay
	1999	Se reconoce la composición pluricultural de la entidad; establece la protección y líneas de atención para su desarrollo; garantizar el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud, a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura; el derecho a elegir sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos y costumbres; participación de las comunidades indígenas en la elaboración de planes y programas de desarrollo; tomar en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los procesos penales, y derecho a traductor y defensor que conozca su lengua y cultura; el trámite y resolución de controversias en municipios con población mayoritariamente indígena será conforme a sus usos y costumbres y con la participación de las autoridades tradicionales. Se sanciona la discriminación.	Pueblos y comunidades indígenas	Sí hay
Oaxaca	1990	Se reconoce la composición pluricultural de la entidad y el tequio como expresión de solidaridad comunitaria; impulsar, fortalecer y respetar las tradiciones y las culturas; se funda el derecho a la libre asociación de municipios y comunidades a partir de su filiación étnica. La educación comprenderá la enseñanza de los valores tradicionales de cada región étnica, y en las comunidades bilingües la enseñanza tenderá a conservar el idioma español y el "dialecto" regional.	Pueblos y comunidades indígenas. Etnias. Grupo étnico Región étnica	No hay

Tabla 1. Resumen de las características de las reformas constitucionales en materia indígena en los estados de la República mexicana (1987-2003) (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Contenido y expresión empleada para el reconocimiento de la pluriculturalidad</i>	<i>Términos de referencia sobre los pueblos indígenas</i>	<i>Tiene ley reglamentaria de derechos y cultura indígenas</i>
Oaxaca	1995	Se reconocen los usos y costumbres para la elección de autoridades municipales.	Comunidades indígenas	No hay
	1998	Se reconoce su libre determinación en un marco de autonomía, su personalidad jurídica de derecho público y el goce de sus derechos sociales; se reconocen sus sistemas normativos, la jurisdicción de sus autoridades; se reglamenta el tequio; se penaliza la discriminación étnica y el etnocidio; se les protege de reacomodos y desplazamientos; reconoce el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios.	Pueblos y comunidades indígenas	Sí hay
Querétaro	1990	Establece líneas de protección, desarrollo y respeto. La educación promoverá el conocimiento de los valores, lengua y creencias de los grupos étnicos y su papel en la configuración y desarrollo de la historia e identidad nacional.	Grupos étnicos	No hay
	2007	Reconoce que el estado tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, siendo aquellos que descenden de pobladores que habitaban en el territorio del estado de Querétaro desde antes del inicio de la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. Reconoce específicamente a los pueblos indígenas otomí, huasteco y pame, así como las comunidades indígenas que los conforman, asentadas en los municipios de Amealco eje Bonfil, Cadereyta de Montes, Colón, Ezequiel Montes, Jalpan de Serra y Tolimán, y expresa que los indígenas procedentes de otro estado de la república, que transiten o residan temporal o permanentemente dentro del territorio del estado de Querétaro, podrán acogerse, en lo conducente, a los beneficios de esta Ley.	Pueblos y comunidades indígenas, otomí, huasteco y pame	Sí hay

Tabla 1. Resumen de las características de las reformas constitucionales en materia indígena en los estados de la República mexicana (1987-2003) (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Contenido y expresión empleada para el reconocimiento de la pluriculturalidad</i>	<i>Términos de referencia sobre los pueblos indígenas</i>	<i>Tiene ley reglamentaria de derechos y cultura indígenas</i>
Hidalgo	1991	Se reconoce la composición pluricultural de la entidad; el derecho a preservar su forma de vida, bienestar y desarrollo siempre y cuando no contravengan la norma de orden público; garantizar el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado; los poderes del estado tomarán en cuenta sus costumbres jurídicas.	Grupos sociales de culturas autóctonas. Comunidades indígenas	No hay
Sonora	1992	Se reconoce la composición pluricultural de la entidad; respetar sus culturas y garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado.	Grupos de nuestro origen	No hay
Veracruz	1993	Se reconoce la composición pluricultural de la entidad; proteger y promover el desarrollo de sus culturas y garantizar el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado; tomar en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los procesos penales.	Pueblos indígenas	No hay
	1998	Derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación en un marco de autonomía establecida en la ley reglamentaria. Derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; a una educación laica, obligatoria, bilingüe e intercultural. El Estado y municipios deberán impulsar el respeto y conocimiento de las culturas de la entidad y combatir la discriminación. El municipio distribuirá los recursos con sentido de equidad, incorporando a las comunidades indígenas con categoría de agencia municipal; y podrá incorporar representantes de la población indígena en la planeación y participación ciudadana.	Pueblos y comunidades indígenas. Población indígena	No hay
	2000	Se reconoce la composición pluricultural y multiétnica de la entidad. El Estado cuidará que la educación de los pueblos indígenas sea bilingüe, respete su cultura e incorpore contenidos acerca de su etnohistoria y cosmovisión.	Pueblos y comunidades indígenas. Población indígena	No hay

Tabla 1. Resumen de las características de las reformas constitucionales en materia indígena en los estados de la República mexicana (1987-2003) (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Contenido y expresión empleada para el reconocimiento de la pluriculturalidad</i>	<i>Términos de referencia sobre los pueblos indígenas</i>	<i>Tiene ley reglamentaria de derechos y cultura indígenas</i>
Nayarit	1993	Garantizar la protección y promoción del desarrollo de sus culturas, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado y tomar en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos en que se establezca n las leyes.	Nuestras etnias indígenas	No hay
	1998	Se reconoce la composición étnica plural de la entidad, el derecho a la libre determinación en un marco de autonomía para decidir sus formas de organización, sistemas normativos y desarrollo; penaliza la discriminación; se otorga el derecho a participar en los planes y programas de desarrollo educativo, productivo, cultural o social. Su educación será bilingüe; se sanciona la discriminación; protección de la propiedad y posesión de sus tierras y sus derechos de uso y aprovechamiento del agua y recursos naturales.	Pueblos y comunidades indígenas	No hay
	2004	<i>Idem.</i>	Etnias, pueblos y comunidades indígenas, coras, huicholes, tepehuanos y mexicanos	Sí hay
Jalisco	1994	Se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana; las leyes estatales propiciarán el desarrollo de las comunidades respetando su cultura.	Comunidades	No hay
	2007	Se reconoce la composición pluricultural del estado sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales son aquellos que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Ley de	Pueblos y comunidades indígenas	Sí hay

Tabla 1. Resumen de las características de las reformas constitucionales en materia indígena en los estados de la República mexicana (1987-2003) (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Contenido y expresión empleada para el reconocimiento de la pluriculturalidad</i>	<i>Términos de referencia sobre los pueblos indígenas</i>	<i>Tiene ley reglamentaria de derechos y cultura indígenas</i>
Jalisco	2007	orden público e interés social. Se propone respetar y promover el desarrollo de los pueblos indígenas, reconociendo a las comunidades y a las personas que los integran, como titulares de derechos sociales e individuales, conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado, las leyes que de ellas emanen y en concreto de esta ley específica. En casos penales, se reconoce la necesidad de un traductor indígena, de haber actuado conforme a su costumbre y de que los sujetos se autoadscriban (salvo excepciones).	Pueblos y comunidades indígenas	Sí hay
Durango	1994	Se reconoce la diversidad cultural; proteger y promover su desarrollo; para las etnias la educación será bilingüe respetando su cultura.	Etnias duranguenses	No hay
	2007	La ley tiene por objeto el desarrollo, reconocimiento, preservación y defensa de los derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas reconoce que el Estado tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas, los cuales son tepehuanes, huicholes, mexicaneros, tarahumaras o rarámuris, asentados en el Estado, cuyas formas e instituciones sociales, económicas y culturales los identifican y distinguen del resto de la población del Estado. Los indígenas procedentes de otra entidad federativa o de otro país, que transiten o residan temporal o permanentemente dentro del territorio del Estado, serán sujetos de las obligaciones y derechos de la presente Ley; por lo anterior, se les reconoce el derecho a la protección de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión, indumentaria y rasgos culturales. Los derechos de los pueblos indígenas que reconoce la presente Ley, serán ejercidos a través de sus respectivas autoridades tradicionales.	Pueblos y comunidades indígenas, tepehuanes, huicholes, mexicaneros, tarahumaras o rarámuris	Sí hay

Tabla 1. Resumen de las características de las reformas constitucionales en materia indígena en los estados de la República mexicana (1987-2003) (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Contenido y expresión empleada para el reconocimiento de la pluriculturalidad</i>	<i>Términos de referencia sobre los pueblos indígenas</i>	<i>Tiene ley reglamentaria de derechos y cultura indígenas</i>
Chihuahua	1994	Tomará en cuenta sus costumbres en los juicios civiles o penales; se establece que las tierras indígenas son inalienables e imprescriptibles y que para venderse éstas y las aguas se apegarán a la ley y a las costumbres indígenas que, a su vez, deberán recopilarse, reconocerse y regularse por las leyes civiles del Estado; propiciar que su educación la proporcionen los propios pueblos y que sea bilingüe cuando lo soliciten; los servicios de salud deben tomar en cuenta su lengua y cultura.	Pueblos y comunidades indígenas	No hay
Estado de México	1995	Se reconoce la composición pluricultural y pluriétnica de la entidad; proteger y promover el desarrollo de sus culturas; y garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado.	Pueblos indígenas. Grupos	No hay
	2001	Se reconoce la composición pluricultural y pluriétnica de la entidad; proteger y promover el desarrollo de sus culturas; y garantizar el acceso a la jurisdicción del Estado. Éste reconoce la existencia de los pueblos indígenas mazahua, otomí, náhuatl, tlahuica, y matlatzinca, asentados principalmente en [...]	Pueblos y comunidades indígenas	Sí hay
Campeche	1996	Se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana y de la entidad; establece el derecho a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de sus recursos naturales y sus culturas; establecer mecanismos para su efectiva en los distintos ámbitos y niveles de gobierno; garantizar que la convivencia en la entidad se dé respetando y valorando la diversidad cultural; se sancionará la discriminación hacia ellos y sus integrantes; la enseñanza de una lengua indígena en educación básica será obligatoria en comunidades con regular proporción de población indígena;	Pueblos indígenas	Sí hay

Tabla 1. Resumen de las características de las reformas constitucionales en materia indígena en los estados de la República mexicana (1987-2003) (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Contenido y expresión empleada para el reconocimiento de la pluriculturalidad</i>	<i>Términos de referencia sobre los pueblos indígenas</i>	<i>Tiene ley reglamentaria de derechos y cultura indígenas</i>
Campeche	1996	se apoyará el desarrollo y promoción de sus conocimientos, medicina tradicional y tecnologías; se garantizará su efectivo acceso a la jurisdicción del estado; en todo juicio deberá tomarse en cuenta su cultura y deberá llevarse preferentemente en su lengua o en su defecto con la asistencia de traductores; en los conflictos por límites agrarios el estado promoverá la conciliación y concertación, con la participación activa de las autoridades indígenas.	Pueblos indígenas	Sí hay
San Luis Potosí	1996	Se reconoce la composición pluricultural de la entidad; se promoverá el respeto y desarrollo de sus culturas; se garantizará el efectivo acceso a la jurisdicción del estado; se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los juicios y procedimientos, con derecho a un traductor para quienes no hablen español; se promoverán los Consejos Indígenas para cada etnia; la educación para las comunidades indígenas deberá ser bilingüe; la ley reglamentaria y las relacionadas con los derechos y protección de los grupos indígenas deberán ser traducidas, impresas y publicadas en las lenguas de los grupos étnicos de la entidad.	Pueblos y comunidades indígenas. Grupos étnicos. Grupos indígenas. Etnias. Indígenas	No hay
	2003	Se reconoce la composición “pluriétnica”, pluricultural y “multilingüística” de la entidad. Reconoce el derecho a su libre determinación en un marco de autonomía bajo el principio de la subsidiariedad y complementariedad en correspondencia con el marco jurídico; el estado <i>les otorga la calidad de sujetos de derecho público</i> , con personalidad jurídica y patrimonio propios. Reconoce sus instituciones y su actual jurisdicción territorial, sus formas autonómicas de gestión y su capacidad de organización y desarrollo. El Estado coadyuvará a la preservación y enriquecimiento de su lengua	Pueblos y comunidades indígenas, pueblos nahuas, teenek o huastecos, y xi'oi pames, y la presencia de los wirrarika o huicholes	Sí hay

Tabla 1. Resumen de las características de las reformas constitucionales en materia indígena en los estados de la República mexicana (1987-2003) (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Contenido y expresión empleada para el reconocimiento de la pluriculturalidad</i>	<i>Términos de referencia sobre los pueblos indígenas</i>	<i>Tiene ley reglamentaria de derechos y cultura indígenas</i>
San Luis Potosí	2003	y cultura. El municipio asignará equitativamente los presupuestos, y las comunidades indígenas los administrarán. Derecho a traductor y defensor que conozca su lengua y cultura en los procesos penales; se protegen los derechos de indígenas que no son de la entidad y se encuentran en ella. El estado, con la participación de las comunidades indígenas, establecerá instituciones, el sistema y las políticas que garanticen su desarrollo; serán consultados para la elaboración de los planes estatales de desarrollo, y el Congreso y ayuntamientos estatales establecerán equitativamente el presupuesto para cumplir con las políticas para su desarrollo. Su educación se incrementará en todos los ámbitos y niveles, con uso de la lengua indígena y el español, incorporando las “características interculturales específicas”. Se prohíbe la discriminación.	Pueblos y comunidades indígenas, pueblos nahuas, teenek o huastecos, y xi'oi pames, y la presencia de los wirrarika o huicholes	Sí hay
Quintana Roo	1997	Se instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la Zona Maya de la entidad a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de Magistrados de Asuntos Indígenas que, de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el Tribunal Superior de Justicia; se protegerá, regulará y validará el desarrollo de sus lenguas y culturas y se garantizará el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.	Comunidades indígenas. Etnias	Sí hay Además, en 1997 se aprobó la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo que reglamenta esta reforma en la materia
Michoacán*	1998	Se protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas; se garantizará el efectivo acceso a la jurisdicción del estado; se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los juicios y procedimientos.	Etnias	No hay

Tabla 1. Resumen de las características de las reformas constitucionales en materia indígena en los estados de la República mexicana (1987-2003) (continuación)

<i>Estado</i>	<i>Año de la reforma</i>	<i>Contenido y expresión empleada para el reconocimiento de la pluriculturalidad</i>	<i>Términos de referencia sobre los pueblos indígenas</i>	<i>Tiene ley reglamentaria de derechos y cultura indígenas</i>
Baja California	2007	Tiene por objeto el reconocimiento, preservación y defensa de los derechos y cultura de los indígenas del estado de Baja California, así como el establecimiento de las obligaciones de la administración pública estatal y municipal, en la construcción de las relaciones con las comunidades indígenas y elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo el desarrollo a través de programas y presupuestos específicos. Esta Ley reconoce los derechos colectivos, a los siguientes pueblos indígenas: Kiliwas, Kumiai, Pai pai, Cucapá y Cochimí, así como a las comunidades indígenas que conforman aquéllos, los cuales habitaban en la región desde antes de la formación del estado de Baja California, y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Las comunidades indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo, procedentes de otro estado de la república y que residan temporal o permanentemente dentro del territorio del estado de Baja California, podrán acogerse a esta ley.	Pueblos y comunidades indígenas, indígenas, pueblos indígenas kiliwas, kumiai, pai pai, cucapá y cochimí	Sí hay

*Puebla es el único estado de los que se presentan en este cuadro que no reformó su constitución en materia indígena. Y en Michoacán aún se discute la necesidad de elaborar una ley de derechos y cultura indígena. Fuente: María de los Ángeles Valdivia Dounce, "Los límites de la educación intercultural en la legislación mexicana", tesis de doctorado en Ciencias de la Educación, Barcelona, Facultad de Ciencias de la Educación-Universidad Autónoma de Barcelona, 2006.

sición pluricultural de la nación y de su Estado, pero aprobó la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena (1998), así como la Ley de Justicia Indígena (1997); ambas reglamentarias del último y penúltimo párrafos del artículo 13 de su Constitución.

Asimismo destaca el hecho de que sólo tres estados que reformaron sus constituciones estatales en materia de derechos y cultura indígena reconocieron a los pueblos y comunidades indígenas con personalidad jurídica de derecho público, como sujetos de derecho público: Oaxaca en su Constitución y Ley Reglamentaria, ambas en 1998; San Luis Potosí en su Constitución en 2003; y Campeche en su Ley Reglamentaria de 2000.

Otro aspecto que me parece importante observar es la manera en que varios estados resolvieron reformar sus constituciones para dar cabida a un supuesto reconocimiento a la pluriculturalidad. En Campeche y Jalisco se reconoció la composición pluricultural del país, mas no de su propia entidad. Y en Chihuahua no hubo reconocimiento pleno, sino parcial, de la composición pluricultural, pues sólo se modificaron aspectos fragmentados de la vida indígena, como tomar en cuenta su costumbre en los juicios civiles y penales, y en los servicios de salud; que los pueblos indígenas proporcionen su propia educación; y, en materia agraria, se reglamentó que las tierras (y aguas) indígenas no se pueden vender, ni comprar, ni extinguir este derecho, y para el traspaso de tierras y aguas se apegarán a las disposiciones de la ley estatal y de la costumbre india.

De igual forma es de llamar la atención que los términos empleados en algunas constituciones para referirse a los pueblos indígenas no se apegaron a la norma internacional del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo haciendo suponer que existe cierta ignorancia sobre este instrumento. Por ejemplo, en Durango se empleó “etnias duranguenses”, en Sonora “grupos de nuestro origen”, en Hidalgo “grupos sociales de culturas autóctonas”, y en Nayarit “nuestras etnias indígenas” (aunque en la reforma posterior, la de 1998, se subsanó esta deficiencia nombrándolos “pueblos y comunidades indígenas”).

Las reformas constitucionales de las entidades federativas llevaron, en consecuencia, a establecer modificaciones a las leyes secundarias de los estados con la finalidad de dar congruencia y certeza jurídica a las reformas. Sin embargo, los resultados son notoriamente disímiles, como se demuestra en la tabla 2. Los casos más contrastantes son Oaxaca frente a Puebla, ya que mientras el primero realizó modificaciones a doce leyes estatales y aportó una de las leyes indígenas más completas del país, en Puebla apenas se reformó un artículo del código en materia electoral, cuyo sentido expresa la voluntad de tomar en cuenta las costumbres indígenas en los procesos electorales.

Aunque no es el único caso de este tipo, Puebla es realmente crítico, pues tratándose de uno de los estados de la República mexicana que cuenta con mayor población indígena (13%) no realizó ninguna reforma a su Consti-

Tabla 2. Entidades federativas que incorporaron disposiciones en materia indígena en sus leyes estatales (1987-2003)

<i>Instrumento</i>	<i>Campeche</i>	<i>Chiapas</i>	<i>Distrito Federal</i>	<i>Durango</i>	<i>Estado de México</i>	<i>Oaxaca</i>	<i>Puebla*</i>	<i>Quintana Roo</i>	<i>Sonora</i>
Ley reglamentaria en materia de derechos y cultura indígena	X	X			X	X		X	
Ley de Justicia Indígena								X	
Ley de Educación		X		X		X			
Ley de Salud						X			
Código Penal				X		X			
Código de Procedimientos Penales		X	X	X	X	X			
Código de Procedimientos Civiles		X	X						
Código en Materia Electoral						X	X		X
Ley Orgánica Municipal						X			
Ley Orgánica de la Administración Pública				X					
Ley Orgánica del Poder Judicial		X	X						
Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena						X			
Ley Orgánica de la Junta de Conciliación Agraria						X			
Ley que crea el Instituto Estatal de Desarrollo Municipal						X			
Ley del Instituto Oaxaqueño de las Culturas						X			
Ley que crea la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión						X			
Ley del Fomento para el Desarrollo				X		X			
Reglamento Interior de la Administración Pública				X					

*Puebla es el único estado de los que se presentan en este cuadro que no reformó su constitución en materia indígena.

Fuente: María de los Ángeles Valdivia Dounce, *op. cit.*

Tabla 3. Entidades federativas con mayor porcentaje de población hablante de lengua indígena de 5 años y más (2000)

<i>Entidad federativa</i>	<i>Porcentaje</i>
Estados Unidos Mexicanos	7.2
Yucatán	37.4
Oaxaca	37.2
Chiapas	24.7
Quintana Roo	23.1
Hidalgo	17.3
Campeche	15.5
Guerrero	13.9
Puebla	13.1
San Luis Potosí	11.7
Veracruz de Ignacio de la Llave	10.4
Nayarit	4.6
Tabasco	3.7
Michoacán de Ocampo	3.5
México	3.3
Chihuahua	3.2
Tlaxcala	3.2

Nota: Con respecto al total de la población de cinco y más años de cada entidad federativa. Se excluye a la población que no especificó si habla o no lengua indígena.

Fuente: INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados Básicos*, México, INEGI, 2001.

tución estatal, ni aprobó una ley indígena, y la única reforma que realizó no reconoce la costumbre indígena. Casos similares son Tabasco y Yucatán, donde no se realizó ninguna modificación legal, siendo que Yucatán ocupa el primer lugar en porcentaje de población indígena en el país, como puede apreciarse en la tabla 3.

Reforma al artículo 2 constitucional (2001)

El fin del periodo de reformas legales en materia de derechos indígenas lo marca la reforma del 18 de julio de 2001, mejor conocida como “ley indígena,” conformada así por las nuevas modificaciones a la Constitución federal:

se adicionaron un segundo y tercer párrafos al artículo 1°; se reformó el 2°; se derogó el párrafo primero del artículo 4°, y se adicionaron un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115.

La ley indígena federal del 2001 es mucho más completa que todas las reformas anteriores. Aquí se establecieron reconocimientos elementales como la composición pluricultural del país sustentada en los pueblos indígenas, el origen de éstos y sus instituciones, su derecho a la libre determinación y a cierta autonomía. En esta nueva ley hay dos avances más: la forma de identificar por la conciencia de su identidad y pertenencia a los sujetos jurídicos (como lo establece el Convenio 169) y la tipificación de la discriminación como un delito. Sin embargo, no deja de ser una ley “mocha”, ya que los pueblos y comunidades indígenas son definidos como sujetos de interés público y no como sujetos de derecho público, con lo cual su derecho a la libre determinación y autonomía quedan en mera retórica. Además, en el apartado A del artículo 2° se garantizan derechos que ya tenían los pueblos indígenas, y en el apartado B se perfilan las bases para diseñar un típico plan de desarrollo social, al puro estilo de la programación gubernamental; así que ambos temas por demás ociosos, sirvieron de relleno a la monserga de esta reforma.

Mientras en la “ley indígena” no hubiera un reconocimiento constitucional de los pueblos y comunidades como sujetos de derecho, la opción que podían tomar para su defensa de derecho colectivo era el llamado “litigio es-

tratégico” basado en los instrumentos y las cortes internacionales. Hoy en día las normas internacionales contenidas en estos instrumentos forman parte de la Constitución nacional, gracias a la reforma al artículo 1° en 2011.

A MANERA DE CONCLUSIONES

La política indigenista del Estado mexicano evolucionó en el siglo xx desde planteamientos excluyentes y racistas hasta llegar a convertirse en una de las políticas más democráticas de América Latina, gracias a los reconocimientos jurídicos citados. Sin embargo, persiste la ignorancia sobre la existencia e identidad de los pueblos indígenas en el país, y su derivada discriminación y exclusión.

A lo largo del periodo revisado se puede decir que ha habido una preocupación central en todas las políticas indigenistas que es la de integrar a la población indígena a las formas de vida nacional a través de la homologación de servicios médicos, educativos, productivos, de infraestructura y de procuración de justicia, ya sea imponiéndoles los modelos, preguntándoles si están de acuerdo o no, o permitiéndoles que diseñen sus propios programas de desarrollo dentro del marco de “las formas de vida nacional”. Pero, gracias a indigenistas honestos que han laborado en el INI hoy en día se puede decir que en muchas regiones indígenas ha llegado una mayor justicia social, pues han pasado a la historia las jornadas de trabajo de sol a sol y sin descanso; han entrado a las comunidades los servicios mínimos de salud

y educación; se respetan los precios oficiales de los productos básicos; y existen más oportunidades para decidir sobre sus propios destinos.

El Estado también ha mantenido su relación hegemónica con los pueblos indígenas; y ha permitido, protegido y hasta promovido las relaciones dominicales en las llamadas regiones de refugio aunque, al mismo tiempo, indigenistas y líderes indígenas han trabajado contra corriente sorteando obstáculos de todo tipo para liberarse de estas condiciones.

Sin embargo, aún no ha llegado el momento en que podamos ver a un Estado que reconoce plenamente la “mayoría de edad” de los ciudadanos indígenas y mucho menos la necesidad de que la participación política de estos pueblos sea independiente y soberana, dado su carácter diferenciado no sólo de cultura sino, fundamentalmente, de origen y desarrollo histórico. Entonces sí estaríamos frente a la fase superior del desarrollo de la política indigenista.

FUENTES CITADAS

Documentos

Acuerdos firmados por el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos indígenas, México, D. F., 31 de marzo de 1995.

Acuerdos firmados por el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Acuerdos sobre Aspectos Socioeconómicos y Si-

tuación Agraria, México, D. F., 6 de mayo de 1996.

Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, Madrid, julio, 1992.

Convenio núm. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, adoptado en Ginebra, el 27 de junio de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo, (en México fue aprobado por el Congreso de la Unión el 11 de julio de 1990, por el Senado con publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1990 y 13 de agosto de 1990 por el Presidente de la República.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en vigor a partir de 15 de marzo de 2006, en línea [www.alertanet.org], consultado el 7 de julio de 2010.

Proyecto de Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Organización de Estados Americanos, septiembre 1985.

Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Organización de las Naciones Unidas, abril 1994.

Referencias bibliográficas

(1996) “Acuerdos del gobierno federal y el EZLN sobre derecho y cultura indígena. México, 16 de febrero, 1996”, *América Indígena*, vol. LVIII, núm. 3-4, julio-diciembre.

AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo (comp.) (1971), *¿Ha fracasado el indigenismo?*, México, SEP (Sepsetentas, 9).

AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo y Ricardo POZAS

- ARCINIEGA (1973), *La política indigenista en México: métodos y resultados*, 2 vols., México, INI/SEP (SEP-INI, 21).
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, et al. (1976), *El indigenismo en acción. XXV Aniversario del Centro Coordinador Indigenista Tzeltal Tzotzil, Chiapas*, México, INI, (Antropología Social, SEP/INI, 44).
- ARAGÓN ANDRADE, Orlando (2007), *Indigenismo, movimientos y derechos indígenas en México. La reforma del artículo 4º Constitucional de 1992*, Morelia, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho/Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- BONFIL BATALLA, Guillermo (1995), "Cuarto Tribunal Russel. Testimonios de la dignidad y la ignominia", en Lina ODENA GÜEMES (selección y recopilación), *Obras escogidas de Guillermo Bonfil. Obra publicada*, México, INI/DGCP/SRA/CIESAS/Conaculta/Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, t. II, pp. 462-463.
- (1992), *Código Federal de Procedimientos Penales*, México.
- (1992), *Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal*, México.
- Diario Oficial de la Federación* (diversas fechas).
- (1978), Dirección General de educación Indígena.
- ESPARZA GONZÁLEZ, Javier y Teresa VALDIVIA DOUNCE (1984), *Evaluación técnica y social de los programas agropecuarios en los CCI's Tepexi de Rodríguez y Tehuacán, Puebla*, México, Subdirección de Evaluación-INI.
- (1989), *Foro de discusión de la propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas de México*, México, CEAS/CMA/ENAH/Conaculta.
- GÓMEZ RIBERA, Magdalena (2005), "Los caminos de la policía comunitaria", *La Jornada*, martes 27 de septiembre, p. 22.
- KENNETH TURNER, John (1991), *México bárbaro*, 9ª reimp., México, Quinto Sol.
- LAMEIRAS, José (1978), "Antropología política e indigenismo", *Nueva Antropología*, año III, núm. 9, octubre-diciembre, pp. 67-77.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios*, Procuraduría Agraria (1993).
- MEDINA HERNÁNDEZ, Andrés (1973), "Tres puntos de referencia en el indigenismo mexicano contemporáneo", *Notas Antropológicas*, vol. I, nota 4, México, IIA, diciembre, pp. 1930.
- ____ (2000), "Los ciclos del indigenismo: la política indigenista del siglo XX", en Natividad GUTIÉRREZ CHONG, Marcela ROMERO GARCÍA y Sergio SARMIENTO SILVA (coords.), *Indigenismos. Reflexiones críticas*, México, INI, pp. 63-80.
- NAHMAD SITTÓN, Salomón et al. (1977), *7 ensayos sobre indigenismo*, México, INI, (Cuadernos de Trabajo, 6).
- NOLASCO ARMAS, Margarita et al. (1970), *De eso que llaman antropología mexicana*, México, Nuestro Tiempo.
- OLVERA SIERRA, Claudia, Diego POLIAKOFF y Teresa VALDIVIA DOUNCE (1994), *Opiniones sobre la ley reglamentaria al Artículo 4o. Constitucional. Fondos regionales de Solidaridad y Autoridades Indígenas Tradicionales*. México, INI (Cuadernos de antropología jurídica, 4).
- RAVELO LECUONA, Renato (2002), "Sentencia contra las policías comunitarias: golpe de Estado contra el pueblo", *El Sur*, Acapulco, 15 de marzo, p. 16.

- RUBIO, Miguel Ángel (2000), “Los pueblos indígenas de México: notas acerca de sus propuestas y demandas políticas”, en Natividad GUTIÉRREZ CHONG, Marcela ROMERO GARCÍA, y Sergio, SARMIENTO SILVA (coords.), *Indigenismos. Reflexiones críticas*, México, INI, pp. 177-183.
- SARMIENTO SILVA, Sergio y María Consuelo MEJÍA PINEROS (1987), *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, México, Siglo XXI.
- VALDIVIA DOUNCE, María de los Ángeles (2006), “Los límites de la educación intercultural en la legislación mexicana”, tesis de doctorado en Ciencias de la Educación, Facultad de Ciencias de la Educación-Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- VALDIVIA DOUNCE, María Teresa (1994), *Costumbre jurídica indígena (Bibliografía comentada)*, México, INI.
- VALDIVIA DOUNCE, María Teresa (2007), *Entre yoris y guarijíos. Crónicas sobre el quehacer antropológico*, México, IIA-UNAM.
- VILLA ROJAS, Alfonso (1976), “Introducción”, en Gonzalo AGUIRRE BELTRÁN, et al., *El indigenismo en acción. XXV aniversario del Centro Coordinador Indigenista Tzeltal Tzotzil, Chiapas*, México, INI (Antropología Social, Colección SEP/INI, 44).