

# Los territorios de los pueblos indios: el problema de su legitimidad *vs* la legalidad

---

*Mercedes Gayosso y Navarrete*

**E**n México existen once millones de indígenas y el gobierno reconoce la presencia de grupos guerrilleros que luchan por la justicia y la dignidad en su tratamiento. Estos grupos guerrilleros se ubican en el Distrito Federal, en el Estado de México, en Morelos, Puebla, Veracruz y Chiapas.

Con la intención de poner fin al conflicto armado, el presidente de México Vicente Fox presentó un Proyecto de reformas a cuatro artículos de la Constitución Federal, a lo que se ha llamado “Ley indígena”, propuesta que previamente fue redactada por la COCOPA (Comisión de Concordia y Pacificación) y el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional).

Las diferencias partidistas que no conceptuales, aun cuando afectan los conceptos, y el desinterés por el problema real, provocaron que una vez más la Ley no responda a los reclamos de los pueblos indios debido a la modificación que del Proyecto hizo el Senado de la República y que hasta hoy ha sido aprobado por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y los Congresos de dieciséis estados entre los que se cuentan Michoacán y Veracruz como excepción a la postura de negativa al Proyecto que caracterizó a los Congresos de los demás estados en los que se encuentra el cincuenta por ciento de la población indígena del país, como Oaxaca, por ejemplo. Sin embargo, el número de votos es suficiente para su promulgación.

Afortunadamente el proceso no ha concluido por el hecho de que se han interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, controversias constitucionales en torno a las reglas para aprobación de reformas constitucionales que algunos municipios del país han expuesto, y otros que aún las harán llegar.

De mayor importancia resulta el argumento planteado por un grupo de diputados del PRD (Partido de la Revolución Democrática) en el sentido

de que el Proyecto de “Ley Indígena” reformado por el Senado de la República no respetó la Constitución Federal (Art. 133) en lo que se refiere a la aceptación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que México firmó en 1989, Convenio en el que se fijan los conceptos fundamentales en materia de Derecho Indígena, a los que voy a referirme más tarde.

Por otra parte se sabe que en la Presidencia de la República el equipo jurídico y el llamado “Grupo Chiapas” preparan un “paquete de reformas” a la llamada “Ley indígena”, que se presentará cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación dé su veredicto. ¿En que consistirán las reformas la reforma?

Pero más allá de cuestiones formales en cuanto a promulgación de las leyes, mi intención es abordar la profunda problemática político-jurídica que se ha encubierto primero en la Colonia y después en el México independiente por casi doscientos años; situaciones que han generado el llamado “problema indígena” mismo que se ha pretendido acallar a través de decretos que van de la negación del indio a su pretendida integración y no a la aceptación del pluralismo cultural y sus consecuencias.

Desde mi punto de vista tres aspectos resultan fundamentales en el problema y destino de los pueblos indios, estos son la autonomía, la personalidad jurídica y el territorio.

En este trabajo voy a ocuparme del tercero de ellos en el marco de la legalidad *vs.* la legitimidad y para precisar los conceptos sobre los que desarrollaré el discurso, inicio con el planteamiento doctrinal de lo que entienden por pueblo, por indio y por territorio indígena los más destacados estudiosos que han permitido la unificación de criterios, criterios que la clase política se ha negado a conocer o aceptar, lo que ha llevado a la injusticia con que se ha legislado local o federalmente, pienso en la reciente reforma al respecto en la Constitución para el estado de Veracruz. Justo es mencionar el caso de excepción que constituye la “Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca”.

Me sirve de punto de partida, en la precisión de los conceptos, el comentario de Luis Villoro en el sentido de que “Los juristas internacionales” –como por ejemplo Gross Espiel– consideran que por pueblo debe entenderse una entidad que ha sido ya definida por los antropólogos desde hace mucho tiempo; pueblo estaría caracterizado por tres notas fundamentales. En primer lugar, es una comunidad con una cultura diferenciada –el concepto de cultura es muy importante– es una unidad cultural. Esta unidad cultural se manifiesta de muchas maneras. La

lengua suele ser una de las manifestaciones más importantes de una cultura, pero se manifiesta también en las costumbres aceptadas tradicionalmente y que perseveran en el seno de la cultura, en los modos de vida, en las instituciones sociales, en las reglas sobre las relaciones humanas.

Se manifiesta por último en las formas superiores de cultura; en la cosmovisión: una manera de ver el mundo, una manera de practicar las relaciones humanas, una manera de concebir la relación del hombre con la naturaleza. Unidad de cultura primera nota.

Segunda: Conciencia de los miembros de su comunidad de que pertenecen realmente a un pueblo. Es decir hace falta añadir la conciencia de cada individuo de que es parte de él. Tener conciencia de pertenecer a un pueblo quiere decir también participar en un proyecto común.

Tercera nota. Un pueblo tiene que tener una relación con un territorio geográfico natural. Esta relación puede ser también una relación de tipo cultural o espiritual”.<sup>1</sup>

Me parece que este concepto se vincula con el que Alfonso Caso nos ofrece sobre indio cuando afirma que “es indio todo individuo que se siente pertenecer a una comunidad indígena; que se concibe a sí mismo como indígena, porque esta conciencia de grupo no puede existir sino cuando se acepta totalmente la cultura del grupo; cuando se tienen los mismos ideales éticos, estéticos, sociales y políticos del grupo, cuando se participa en las simpatías y antipatías colectivas y se es de buen grado colaborador en sus acciones y reacciones”.<sup>2</sup>

Por tanto, en el concepto de territorio dice Aguirre Beltrán “la relación del grupo corporado con el territorio comprende tanto los vínculos racionales cuanto los emotivos”; “la comunidad reclama el reconocimiento a la posesión de la tierra no sólo porque de ella extrae los medios de subsistencia sino, además, porque la naturaleza mística, con que ha investido a su *habitat*, le obliga a una serie de reciprocidades, tradicionalmente establecidas, que conforman el complejo *sacrificial*”. Los lugares considerados *sacros*, donde viven los antepasados míticos y los dioses, son tanto o más importantes que las tierras de cultivo.

Ambas constituyen el patrimonio de la comunidad cuyo reconocimiento admitido por los vecinos, define el derecho de su propiedad. El meca-

---

<sup>1</sup> L. Villoro, “En torno al derecho de autonomía de los pueblos indígenas” en *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*, FCE, México, 1996, p. 164.

<sup>2</sup> A. Caso, “Definición del indio y lo indio” en *América Indígena VIII*, México, 1948, p. 244. Como en su oportunidad lo haremos notar este concepto coincide con el que contiene el Art. 1° y 3° del Convenio 169 de la OIT.

nismo de la *territorialidad*, al poner énfasis en la defensa del área superficial demarcada por el grupo, ofrece una base biológica al concepto de la propiedad territorial”.<sup>3</sup>

Fortalecer este criterio contribuye la opinión de Carlos Montemayor en el sentido de que “La tierra es sagrada y no puede venderse ni rentarse; tampoco quedar sin utilización indefinidamente. Además la tierra pertenece a las comunidades, no a un individuo, los lazos de parentesco en los asentamientos de familias en parajes o barrios han impreso un importante rasgo de cohesión y de resistencia a la organización social de las comunidades”,<sup>4</sup> de ahí que “En la estructura social de la comunidad tienen tanta importancia las relaciones de parentesco como la base local o territorial en que se haya establecido el pueblo.

La importancia que tiene la tenencia de la tierra en la estructura social del pueblo indígena es fácil de valorar cuando se analiza su organización política, pero no se limita a tan reducido aspecto, sino que penetra en el contexto total.<sup>5</sup>

Al respecto expresa Aguirre Beltrán que “los grupos étnicos que constituyen la minoría subdesarrollada del país tienen elaborada una carta de derechos particulares no escrita, que gobierna la relación total del hombre con el suelo, esto es, la práctica de la agricultura, la apropiación de sus productos, el trabajo cooperativo en la siembra y en la recolección, la intervención que en ese trabajo tiene la familia y los grupos sociales más complejos y la participación de esos grupos en ritos y creencias mágico-religiosas comunes. La carta de derechos que norman estas relaciones es la tenencia de la tierra y su origen arranca del establecimiento original de los indígenas en el territorio que hoy forma la superficie de la República, es decir antes de su contacto con el hombre Occidental”. Periodo en el que como ya se dijo “la tierra estaba en manos de la comunidad; su naturaleza era sagrada; no podía venderse, rentarse o quedar sin utilización por tiempo indefinido; por tanto, se hallaba desprovista de valor como mercancía. Al pasar de generación a generación, por el mecanismo de la herencia, la familia no adquiría derechos de propiedad sobre la parcela en usufructo, aun cuando ésta viniese en línea recta de un antepasado remoto; el único derecho admitido era el usufructo y la preferencia al uso de la parcela ancestral”.

---

<sup>3</sup> G. Aguirre B. *Obra Antropológica IX. Regiones de refugio*. Universidad Veracruzana, et al, México, 1991, p. 68.

<sup>4</sup> C. Montemayor, *Los pueblos indios de México hoy*, Planeta, México, 2000, p. 73.

<sup>5</sup> G. Aguirre B. et al, *La política indigenista en México II*, SEP-INI, México, 1981, p. 47 y ss.

El sistema de castas implantado por la Colonia permitió, por lo demás, la coexistencia de dos sistemas de propiedad —el occidental o privado y el indígena o comunal en un equilibrio durable que fue bruscamente roto en la época independiente”.<sup>6</sup> Asunto que se analizará más adelante.

Me permito incluir otras nociones prehispánicas en relación con el territorio para destacar la diferencia con las disposiciones legales. “Antes del contacto con la cultura de Occidente, el calpul indígena era la institución fundamental que regulaba las relaciones del hombre con la tierra, la que constituía la base de la organización social del grupo étnico y la que estructuraba su vida económica. El calpul —casa grande o gran familia— fue la designación que los nahuas escogieron para nombrar a un grupo de parientes ligados a un territorio común. El calpul definía una relación de consanguinidad indisoluble unida a otra relación: la del grupo con la tierra. El calpul era un clan territorial”.<sup>7</sup>

El *calpullalli*, la tierra del *calpulli*, con sus modalidades sui géneris, nos daba una clara idea de cómo se entendía la propiedad en el cacicato indígena. El *calpullalli* se encontraba dividido en tantos fragmentos como cabezas de familia encerraba el *calpulli*; cada una de estas parcelas, *tlalmilpa*, era poseída por una sola familia que gozaba de su usufructo únicamente; la propiedad de la tierra correspondía al *calpulli*. El usufructo era transmisible de padres a hijos sin limitación y sin término, de modo que a menudo se encontraban familias que habían estado en posesión de la misma *tlalmilpa* desde tiempo inmemorial y hubiera venido a constituir de hecho una pequeña propiedad privada si no hubiese habido la expresa limitación de no enajenarla; pero aún más, la posesión de la *tlalmilpa* está sujeta a ciertas condiciones cuya violación acarrea su pérdida: vecindad y cultivo continuado. El cambio de domicilio de un *calpulli* a otro *calpulli* [...] implicaba la pérdida del usufructo de la *tlalmilpa*. El cultivo continuado de la parcela se exigía implacable: si la familia dejaba de hacerlo dos años consecutivos, el *calpullec* la reconvenía por ello, si el siguiente año no se enmendaba, la pérdida de la posesión era irremediable. El jefe de familia cumpliendo con ambas condiciones poseía la tierra pero no era propietario de ella; el jefe de familia gozaba del usufructo de la tierra, el propietario de ella era el *calpulli*, el clan, la comunidad. El amor y el respeto a la *tlalmilpa* eran muy grandes: cada una de ellas se encontraba perfectamente delimitada por

---

<sup>6</sup> Idem. p. 54.

<sup>7</sup> G. Aguirre B., *Obra antropológica VI. El proceso de aculturación*, Universidad Veracruzana, México, 1992, p. 63.

cercas de piedra. Era reo de muerte quien sin permiso del *calpullec* las mudaba o destruía”.

“Antes y después de la dominación azteca hubo también otras tierras trabajadas en común, el *altepetlalli* –tierras del pueblo– con cuyo usufructo sufragábanse los gastos públicos de la comunidad”.<sup>8</sup>

Durante los trescientos años que dura el régimen colonial, el asunto de las tierras comunales indígenas vivió un cierto equilibrio compartido con la concepción occidental de propiedad privada, equilibrio que se vería destruido en el siglo XIX con la aparición de la doctrina liberal<sup>9</sup> que por una parte establecía un régimen de igualdad legal que mucho se apartaba de la realidad social y que permitía que criollos y mestizos aprovecharan el desconcierto de los indígenas en cuanto al impuesto régimen de propiedad privada sobre la que recibían títulos que en su concepción del mundo carecían de significado pues como hemos visto el concepto de derecho sobre la tierra en el mundo indígena nada tiene que ver con el individualismo ni con el mercantilismo de la concepción liberal.

Ante tal situación ocurrieron dos reacciones, o bien los indios alquilaron su mano de obra a los hacendados y pronto grandes latifundistas,

---

<sup>8</sup> G. Aguirre B., *Obra antropológica I. El señor Cuauhtochco*, Universidad Veracruzana, México, 1991, p. 56 y ss. Sobre el concepto de “Cosas Comunes” véase M. Gayosso y Navarrete “Las cosas comunes en el Derecho Náhuatl de la Sierra de Chicontepec”, *Revista de Derecho Constitucional* Vol. I. No. 9 Oruro Bolivia, 1997, pp. 266-279.

<sup>9</sup> Dice Luis Villoro sobre el siglo XIX que “México fue construido como Estado Nacional a partir del proyecto de una minoría, a principios del siglo XIX, una minoría criolla-mestiza que quiso construir desde cero la Nación, conforme al modelo de Estado Nacional europeo que viene desde las revoluciones norteamericana y francesa.

El Estado nacional se concibe como una entidad nueva que es el resultado de una serie de individuos que se reúnen, pactan entre sí y constituyen una nueva entidad que homogeneiza y unifica a esta totalidad de individuos.

En la constitución de Apatzingan, primero, la Constitución de 1824 y las constituciones posteriores la Nación Mexicana se constituye como una entidad nueva a partir de un proyecto de un grupo criollo-mestizo. Pero en su pacto del grupo criollo-mestizo no entran para nada los pueblos indígenas. Nadie les consulta a ningún pueblo indígena si quiere formar parte de ese pacto o no.

Los pueblos indios están excluidos en realidad de ese pacto. Este pacto, efectuado por los mestizos y los criollos, es el que constituye la Nación Mexicana y el que se impone a los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas lo aceptan. Unos de mala gana, otros con las armas en la mano. Piensen ustedes en la Guerra de las Costas de Yucatán, piensen en la guerra de los Yaquis, piensen en la rebelión de los zapotecas en Oaxaca, en el Istmo, en tantas partes”. L. Villoro “En torno al derecho de autonomía de los pueblos indígenas” cit. p. 167.

Para un desarrollo minucioso y completo sobre el tema véase por todos F. Báez Jorge, *Memorial de etnocidio*, Universidad Veracruzana, Xalapa, 1966.

con lo que su libertad se veía menoscabada por regímenes como las “tiendas de ralla” o se aislaron en zonas, que Aguirre Beltrán llama de refugio, en las que faltan las condiciones para el cultivo, fundamentalmente el agua, pero desde las que se han mantenido resistiendo por más de quinientos años bajo su organización comunitaria.

Como ya lo habíamos adelantado las políticas estatales han generado campañas de pretendida igualdad incluso decretando que se destierre la palabra indio y se hable de “campesinos pobres” ya que con estas medidas se desaparecen también sus derechos sobre tierras y las pocas instituciones de beneficencia que se crearon durante la Colonia, tales como los Hospitales para indios.

El golpe más fuerte lo generaron las llamadas Leyes de desamortización de los bienes llamados de manos muertas (1857) considerándose en el concepto no sólo los bienes de la Iglesia sino las tierras comunales de los indígenas, de esta manera se llevaron a cabo expropiaciones y apoderamiento de las que llamaron “tierras baldías” y con ello privando a las comunidades indígenas de personalidad jurídica.

Fue así como el liberalismo del siglo XIX logró en un siglo mayores daños que los que habían causado trescientos años de coloniaje.

Al respecto afirma Báez Jorge: “Los gobiernos liberales enfrentaron con singular rudeza la resistencia indígena, y el propio presidente Benito Juárez ordenó la persecución de sus paisanos Zapotecas sublevados en el Istmo oaxaqueño ante la invasión de sus solares. Años después (cerrado el pasado siglo) el dictador Porfirio Díaz (oaxaqueño de ascendencia mixteca) ordenaría las campañas de exterminio contra Mayas, Otomíes y Yaquis. Una de las más nocivas consecuencias de las leyes de desamortización y del artículo 27 de la Constitución de 1857, fue la interpretación en el sentido de que, por sus ordenamientos, quedaban extinguidas las comunidades indígenas, privándolas de personalidad jurídica”.<sup>10</sup>

Otro agravante respecto a los reductos en los que se refugian los pueblos indios lo presenta un fenómeno que podría mirarse como antagonismo entre la civilización y los territorios de los pueblos indígenas, me refiero a la construcción de carreteras como las de la región Tarahumara de Chihuahua o la de la región de Los Altos de Chiapas, que ponen el medio para que la codicia de los talabosques propicie la expulsión de la comunidad de estos sitios que son sus últimas trincheras.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> F. BAEZ J. *Memorial del etnocidio*, cit., p. 34.

Respecto al tema véanse también G. AGUIRRE BELTRÁN *et al*, La política indigenista en México II *cit.* pp. 56 Y ss.; C. MONTEMAYOR. *op. cit.*, p. 65. G. BONFIL B. *México profundo una civilización negada*, Grijalbo, México 1994 p. 153 y L. VILLORO, “En torno al derecho de autonomía de los pueblos indígenas”, *cit.* p. 167.

<sup>11</sup> C. Montemayor. *Ídem.* p. 138.

En la larga lista de infortunios la propiedad comunal se ha visto amenazada por la institución del ejido, al que algunos indígenas se han acogido bajo la expectativa de obtener apoyo estatal para el cultivo. Además de que el Programa no ha resuelto el problema pues la del reparto agrario es una política demagógica, la medida ha provocado división entre los miembros de las comunidades indígenas, pues en un mismo territorio, que se considera de la comunidad se fracciona la tierra y así aun miembros de la familia se ven separados y enemistados por un sistema agrario que se les aplica verticalmente incluyendo la presencia de autoridades que por supuesto no emanan de la organización política indígena.<sup>12</sup>

Independientemente de las múltiples críticas que se formulan a la legislación agraria, incluyendo su deficiencia procesal, voy a referirme ahora al panorama en el siglo XX en materia de tierras y para ello baste la referencia a que el 6 de enero de 1992 el entonces presidente de la República mexicana, Carlos Salinas<sup>13</sup> culminó el proceso de reforma al artículo 27 de la Constitución Mexicana el cual, entre otros planteamientos sentó las bases para que las tierras de las comunidades indígenas entraran al mercado y se rigieran por la ley de la oferta y la demanda.

---

<sup>12</sup> Sobre el tema véase: F, BENÍTEZ, “Reflexiones”, *Cultura y derechos de los pueblos indígenas de México*. FCE, México, 1996, p. 355. L: Ponce de León, “Problemas de las minorías étnicas por deficiencias en la legislación agraria y penal”, *Aspectos nacionales e internacionales sobre Derecho Indígena*. IIJ-UNAM, México, 1991, p. 93.

<sup>13</sup> “En la iniciativa presidencial se trata de hacer una argucia para darle la vuelta a un problema tan espinoso como es la cuestión de las tierras, ya que según el Estado mexicano, este problema fue resuelto después de la revolución, sin embargo señala Magdalena Gómez, esto es un problema de fondo. El Convenio 169 de la OIT en su artículo 14 señala: “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho a la propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan [...] sin embargo, el gobierno salinista modificó el artículo 27 constitucional en 1992, para abrir la posibilidad al mercado de la compra de tierras, tanto ejidales como comunales, sabiendo que la mayoría de los siete mil ejidos y comunidades indígenas, en su inmensa mayoría son ejidos, y la nueva Ley Agraria deja abierta muchas puertas a la privatización, y por ende, no hay garantía en la posesión de las tierras. La iniciativa presidencial contraría a la propuesta de la Cocopa y a los Acuerdos de San Andrés cuando la iniciativa dice “los pueblos indígenas no podrán tener acceso exclusivamente colectivo al disfrute de sus tierras como prevé la iniciativa de la Cocopa, sino también a las otras modalidades que establece el artículo 27 Constitucional que incluye la propiedad privada.

Aquí se protege el Estado señalando que de acuerdo a las modalidades de propiedad que establece el nuevo artículo 27 constitucional, además que la Nación puede expropiar las tierras en caso de interés nacional, o que pertenezcan a ella [sic]...” M.A SAMANO R. “La consulta nacional zapatista en el marco del Convenio 169 de la OIT”, *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT*. UNAM, México, 2000, p. 178.



Entrar al mercado y al mundo del derecho civil y mercantil significa que los titulares de la tierra pueden rentar, vender o asociarse, entre otras facultades.

Declara también el fin del reparto agrario, prohíbe el latifundio, establece la posibilidad de juicio agrario y crea la Procuraduría Agraria. Asimismo reconoce personalidad jurídica al ejido y otorga a su Asamblea la facultad de autorizar la parcelación individual de la tierra a cada ejidatario si así lo decide, hago notar que los ejidatarios no son siempre indígenas.

En este contexto se suprime lógicamente el carácter inembargable, inalienable e imprescriptible de las tierras ejidales de uso común y parceladas y se mantiene para las destinadas al asentamiento humano.

Las tierras comunales según la nueva Ley Agraria continúan siendo inembargables, inalienables e imprescriptibles pero se contempla la posibilidad de que la Asamblea Comunal (autoridad indígena) decida aportar parte de sus tierras a una sociedad mercantil. Además vuelve prescriptible la facultad de solicitar el cambio de régimen de propiedad ejidal a comunal, situación que no se permitía en la legislación anterior.

Si bien puede pensarse que en lo relativo a las tierras comunales lo que se ofrece es una oportunidad para decidir sobre el destino de las tierras del común, lo cierto es que la disposición inquieta los intereses individuales de algunos miembros de la comunidad indígena que por diversas causas, fundamentalmente la extrema miseria se ven tentadas por una ilusoria solución que los encamina a la desintegración.

Al respecto resulta interesante el análisis de Héctor Díaz Polanco cuando afirma que “las modificaciones que se hicieron al artículo 27 Constitucional reducen aún más los márgenes sustantivos para reconocer legalmente una reivindicación histórica de los pueblos indios: el control colectivo e interno de sus recursos, en especial de las tierras. Asimismo, la aplicación de tales cambios disminuye las posibilidades de que las comunidades indígenas puedan protegerse de la permanente presión circundante y del asedio externo sobre sus recursos y modo de vida. La nueva legislación agraria que de ello resulta, liberaliza los controles del grupo y crea los mecanismos jurídicos para que, bajo determinadas condiciones y ‘libremente’, los ejidatarios (y eventualmente los comuneros) puedan ceder los derechos de usufructo sobre sus recursos (en conjunto o individualmente), parcelar sus tierras, parcelar en manos de terceros para su explotación e incluso enajenarlas”.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> H. Díaz Polanco, “Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. La nueva legislación agraria en México”, *Pueblos indios ante el Derecho* V. Chenat y M. T. Sierra coordinadores, CIESAS, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México, 1995, p. 240 (citado por F. Báez-Jorge en *Memorial del etnocidio* cit p. 91).

Este es el estado en el que se encuentra la legislación agraria mexicana relativa a los pueblos indios, corresponde ahora referirse a la reforma al artículo 4º de la Constitución Federal que tuvo lugar en 1992 con motivo de cumplirse quinientos años de la llegada de los españoles a nuestras tierras y bajo la presión de una buena parte de la opinión nacional e internacional, pero no obstante las circunstancias la tan ponderada reforma no dio respuesta a los reclamos sustantivos de los pueblos indios ya que por una parte dejó fuera los aspectos económicos, políticos y sociales y por otra hasta el momento no se ha promulgado la ley reglamentaria que los contenga lo que ya he expresado en la introducción de este trabajo.<sup>15</sup>

Independientemente de la injusticia que en sí misma representa una reforma que no atiende al derecho, México no ha cumplido tampoco con la legalidad atendiendo al contenido del Convenio 169 de la OIT, que de acuerdo a nuestro régimen jurídico tiene fuerza obligatoria y rango constitucional una vez que ha sido firmado y ratificado, como es el caso.

En particular me permito referir un comentario en el sentido de que “Los propios pueblos indios” resumen básicamente sus derechos étnicos en:

- a) El derecho a la vida en comunidad (vinculada estrechamente al derecho colectivo a la tierra y el territorio),
- b) El derecho a la lengua, la cultura y la educación,
- c) El derecho al reconocimiento de la personalidad de las comunidades indígenas, es decir, el derecho a la autodeterminación, el decidir libremente qué tipo de relación desean mantener con el Estado. (es cita de la Relatoría del segundo Curso-Taller sobre derechos humanos y derechos étnicos para representantes indígenas de México y Centro América. Metepec-Puebla, julio 9-15, 1989).

A continuación transcribo los artículos del Convenio que contienen particular referencia al punto que me ocupa; así el artículo primero en el punto 3 precisa el concepto de pueblo:

*3. El uso del término ‘pueblo’ en el Convenio 169 significa el reconocimiento de identidad específica, de esos grupos que los diferencia de los demás componentes de la sociedad en la que están insertos, reconociendo sus características sociales, culturales y económicas propias, así como su derecho a poseer el sustento territorial y el hábitat que precisan.”*

---

<sup>15</sup> Sobre el tema puede consultarse por todas a J.E-Ordoñez, *Reclamos jurídicos de los pueblos indios*. UNAM, México 1993.

Resulta evidente que los artículos 4° y 127 de la Constitución Federal no han hecho tal reconocimiento.

### *Artículo 13*

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, 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, o con ambos, según los casos, que ocupa o utiliza de alguna otra manera y en particular, los aspectos colectivos de esa relación.
2. La utilización del término «tierras» en los artículos 15 y 16 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 manera.<sup>16</sup>

### *Artículo 14*

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados los derechos de *propiedad y posesión* sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores *itinerantes*.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

---

<sup>16</sup> En este precepto resulta esencial el concepto de “territorio” y en particular el comentario de Ma. Magdalena Gómez R. Directora de Procuración de Justicia del Instituto Nacional Indigenista (INI) quien comenta “Los conceptos expresados en este artículo no estaban incluidos en el anterior Convenio, el 107. Contemplan un principio básico que ha sido planteado por los propios indígenas. Nos referimos al concepto de “territorio”. Por ello se habla de la relación especial del indígena con sus tierras, y en particular recoge los aspectos colectivos de esa relación. Al hablar de territorio se incluye la totalidad del hábitat, es decir, para los pueblos indígenas comprende no sólo la tierra sino las aguas, espacio aéreo, medio ambiente, lagunas sagradas, centros ceremoniales”. V. M. Gómez R. *Derechos Indígenas lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*. INI, México 1995, p. 79.

El hecho de que en el contenido de este artículo se empleen los conceptos de “propiedad” y “posesión”, que corresponden al Derecho Romano, en lugar del Concepto *sui generis* que se encuentra en la tradición indígena, ha dado lugar a críticas, por considerar que se corre el riesgo de una falsa interpretación sobre lo que los pueblos indios conceptúan.<sup>17</sup> Si bien no falta razón en el argumento, pues como hemos visto la manipulación puede llevar a los extremos de la negación de la propiedad comunal y sus efectos principio que está en la base del concepto en los derechos indígenas; creo que en el terreno político-jurídico otorga protección a un derecho de exclusividad para los pueblos indios que de otro modo se vuelve discutible para los legisladores y jueces que generalmente desconocen o niegan la validez de los derechos indígenas.

### *Artículo 15*

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el Derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los Recursos del subsuelo, o tenga derecho sobre otros recursos existentes en las Tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serán perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

La lectura de estos textos nos permite observar la forma minuciosa y casuística en que diferentes hipótesis en relación con los territorios y recursos naturales es tratada en el Convenio 169 con el que México se comprometió.

---

<sup>17</sup> Al respecto Ian Chambers, “En este artículo al hablar de ‘propiedad’ y ‘posesión’ se introducen dos conceptos típicamente occidentales o europeos, derechos fundamentales privados e individuales propios de los sistemas de derecho que conocemos nosotros pero que no corresponden por lo menos a la mayoría de los conceptos indígenas.

Para los indígenas es totalmente absurdo y sumamente arrogante concebir la propiedad de la tierra, puesto que la tierra es la madre, es eterna y el hombre mortal y transitorio, sería como pretender poseer una estrella o el sol. (Conferencia en el Curso Sobre Derechos Indígenas, organizado por la Universidad Internacional Méndez Pelayo, bajo la dirección de Bartolomé Clavero y Magdalena Gómez. Sevilla España, 1993).

Los preceptos 16 y 17 aluden a la forma y condiciones en que un pueblo pudiera “excepcionalmente” ser trasladado de su territorio a otro y su derecho fundamental en cuanto a poder retornar si las circunstancias que dieron lugar a su movilización varían. Esto es muy importante en vista de que algunos pueblos han sido trasladados no sólo sin contar con su consentimiento sino bajo franca desventaja en cuanto a la calidad de las tierras y de los recursos se trata, imponiéndole además casas habitación que no corresponden a su forma de vida, como ocurrió en el caso de la construcción del Paleocanal de PEMEX (Petróleos Mexicanos), que afectó a las comunidades indígenas en los estados de Veracruz, Hidalgo y Puebla y frente a esta realidad legal impuesta verticalmente, los pueblos indios de México se mantienen en constante lucha en el afán de imponer la legitimidad de sus demandas. Afirma Carlos Montemayor que “En el seno de las sociedades dominantes de la Nueva España y del México Moderno, este proceso ha tenido como eje recurrente el cuestionamiento de la condición política de los pueblos indígenas y sus derechos agrarios y se ha caracterizado por la resistencia de los pueblos indios a los intereses de un actor principal que se llamó sucesivamente conquistador, encomendero, corona española, administración virreinal, pueblo colonizador, modernización económica, nación, estado mexicano, gobiernos revolucionarios o de la transición democrática. No se trata de programas, ideas o conceptos, sino de un proceso social complejo e ininterrumpido”.<sup>18</sup>

Asimismo en opinión de Bonfil Batalla:

Las Culturas de la civilización mesoamericana que existen hoy han logrado sobrevivir gracias a la voluntad de permanencia de sus portadores, voluntad que se expresa en una resistencia tenaz para conservar su capacidad de decisión y su patrimonio cultural propio; en una constante y selectiva apropiación de los elementos culturales ajenos que les resultan adecuados para sobrevivir a la dominación, y en el ejercicio de una incesante creatividad que les permite forjar nuevos elementos culturales o modificar los anteriores, para ajustar sutilmente su cultura propia a los cambios del marco de opresión y agresión en el que permanecen.

Contra la imagen superficial y perjudicial que se maneja en la ideología colonizadora, las culturas del México profundo no son estáticas: viven y han vivido en tensión perma-

---

<sup>18</sup> C. Montemayor, *op. cit.* p. 48 v. Al respecto: R. Stavenhagen, “Los movimientos indígenas y el Estado Nacional en América Latina”, *Civilización; Configuración de la diversidad*, México, 1984 p. 196; G. Bonfil B., *Obras Escogidas T 2*, INI, México, 1995, p. 764; L. Villoro, *op. cit.* p. 161 y ss.; J. E. Ordóñez, *op. cit.* p. 20 y ss.; L. Zea, “El problema indígena”, *Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México*, ANN-FCE, México, 1996 p. 349 y ss. y J. A. González Galván, “El reconocimiento del Derecho Indígena en el Convenio 169 de la OIT”, *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT*, UNAM, México, 2000, p. 95.

nente, transformándose, adaptándose a circunstancias cambiantes, perdiendo y ganando terreno propio. Y ese cambio permanente no es, sin embargo, ruptura sino continuidad dinámica, porque los pueblos siguen existiendo con su propia identidad colectiva sustentada en la existencia de un patrimonio cultural forjado históricamente y que adquiere un sentido particular y definido porque se articula según la matriz cultural de la civilización mesoamericana”.<sup>19</sup>

Así pues, “los indios mexicanos continúan sufriendo opresión y miseria a tiempo que se les utiliza retóricamente en la construcción ideológica del proyecto político neoliberal. En medio de las proclamas triunfalistas de quienes confunden la crisis económica y política del país con la imagen de una sociedad plural, la miseria de los pueblos indios emergen con toda su dramática cotidianidad. Sin embargo, la diferencia (con el pasado) estriba en que hoy los pueblos indios están en movimiento anunciando el crepúsculo indigenista y buscando un nuevo orden social formado en el respeto a sus derechos patrimoniales. Recorren otro trecho de un largo camino de resistencia tenaz (prolongada, transmitida de padres a hijos), para no ser pulverizados por el desarrollo de la civilización hegemónica que niega valores culturales, confunde conciencias y destruye idiomas milenarios”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> G. Bonfil B. *México profundo*, cit. p. 200.

<sup>20</sup> F. Báez-Jorge, *op. cit.*, p. 89.