

Legislación de los pueblos indígenas: necesidad de compilarla y difundirla^{**}

Dr. José Lorenzo Álvarez Montero^{*}

<p>RESUMEN: En este ensayo el autor sostiene que existe un desconocimiento sobre la legislación vigente acerca de los pueblos indígenas, por lo que es necesario compilar los tratados, las normas constitucionales y legales sobre esta materia y contribuir así a su difusión en nuestro país.</p> <p>Palabras claves: legislación de los pueblos indígenas</p>	<p><i>ABSTRACT : In this essay, the author sustains that there isn't any knowledge about the legislation in indian populations, therefore, it is necessary to compile the treaties, constitutional and legal norms on this matter and contribute like that to its broadcast in our country</i></p> <p>Key words: Indian population's legislation</p>
--	---

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Reflexiones. 2.1. Trasunto histórico. 3. Ámbito internacional. 4. Regulación constitucional. 5. Convenios internacionales ratificados por México. 6. Mensaje. 7. Conclusiones y propuestas. Bibliografía

1. Introducción

Largo y dilatado ha sido el camino que me trajo a tratar, debo confesarlo, breve y formalmente, uno de los aspectos de la compleja problemática indígena en México, consistente en el desconocimiento de la legislación correspondiente.

Para fundar mi hipótesis en el sentido de que la legislación indígena es desconocida, entendiéndolo por conocimiento no solo tener idea de los tratados, las disposiciones constitucionales y legales referentes a los pueblos indígenas, sino haber leído, analizado y debatido el contenido correspondiente, he aplicado el cuestionario que inmediatamente se indica, cuyos resultados parciales también se presentan.

^{**} Conferencia impartida en la Unidad de Servicios Bibliotecarios de la Universidad Veracruzana por invitación de la Unidad de Apoyo Académico para estudiantes indígenas (UNAPEI)

^{*} Doctor en Filosofía con Especialidad en Educación por Atlantic International University; Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad de Almería, España; Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana.

Cuestionario aplicado a un universo de 200 personas

1. ¿Conoces lo que dispone el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos? SI NO
2. Si contestaste afirmativamente señala parte de su contenido
3. ¿Conoces el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo?
 SI NO
4. Si contestaste afirmativamente indica parte de su contenido
5. ¿Conoces el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo?
 SI NO
6. Si contestaste afirmativamente señala parte de su contenido
7. Si contestaste que conoces ambos convenios, puedes señalar alguna diferencia?
8. ¿Conoces la Ley de la Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos Indígena?
 SI NO
9. Si contestaste afirmativamente señala parte de su contenido
10. ¿Qué dispone la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave respecto a los pueblos indígenas?
11. Alguna opinión que desees manifestar?

Tabla de resultados:

1.-	R =	SI	7
		NO	193
3.-	R=	SI	5
		NO	195
5.-	R=	SI	6
		NO	194
8.-	R=	SI	0
		NO	200

Resultado global = SI 18
NO 782

Aunque considero que corresponde a los integrantes de los pueblos indígenas por conducto de sus propios procedimientos manifestar sus inquietudes, problemáticas y posibles soluciones, sin embargo, la unión de esfuerzos y propósitos por aproximarnos a una solución, bien justifica nuestra participación, entre otras formas, a través del presente ensayo.

Más aún cuando tratándose de nuestra revista, que está a disposición de los cientos de jóvenes universitarios pertenecientes a los pueblos indígenas, quienes tendrán, en el futuro, la oportunidad de construir una patria para todos.

Debo aclarar que las reflexiones contenidas en esta colaboración surgieron con motivo de la conferencia que impartí en la USBI a invitación de la Unidad de Apoyo Académico para estudiantes indígenas (unapei).

2. Reflexiones

2.1. Trasunto histórico

El descubrimiento del nuevo mundo y la Conquista de México trajo como consecuencia la destrucción de la cultura de los pueblos indígenas, así como el despojo de la propiedad inmueble de los pueblos indígenas y su apropiación por parte de los Reyes Españoles, quienes posteriormente por medio de mercedes y otras ordenanzas y principios la distribuyeron entre sus servidores insulares.

La tesis de Juan Ginés de Sepúlveda que consideraba a los indígenas una raza inferior, la contradictoria postura de Francisco de Victoria, las Bulas papales de Alejandro VI de mayo de 1493 y el Derecho de Gentes de ese tiempo que reconocía el derecho de conquista, justificaron la ocupación y despojo de la propiedad y la cultura indígena por parte de los hispanos.

De este modo, durante la Colonia se inició en forma sistemática, el proceso de concentración de la propiedad formando los latifundios laicos y eclesiásticos a causa de las encomiendas, las mercedes de tierras, adjudicaciones, confirmaciones, composiciones, compraventas, remates y usurpaciones.

La usurpación y despojo fue tal, que los reyes españoles expidieron leyes, cédulas y órdenes para limitarlos, como ley para la distribución y arreglo de la propiedad de 1513, Cédula Real de 1533, Ley V, título VII. Libro IV de 15 de abril de 1541, Leyes de Indias respecto de las Reducciones y Pueblos de Indios, ley XVIII, título XII de la Recopilación de leyes de Indias, entre otras.

Sin embargo, estas disposiciones no fueron cumplidas y el proceso de despojo continuó. Por ello, los insurgentes mexicanos, desde el inicio del movimiento de independencia mostraron su preocupación, expidiendo diversas disposiciones como los decretos de diciembre de 1810, por los que el Cura Miguel Hidalgo y Costilla ordena la devolución de las tierras comunales a los naturales y suprime la esclavitud y el Bando de Morelos de marzo de 1813 por el que ordena la restitución de las tierras a las comunidades indígenas.

La independencia de México no trajo ningún cambio importante en la vida social y económica de los indígenas y en consecuencia la riqueza y la propiedad siguió concentrada en ciertas familias y castas privilegiadas, incrementando su fortuna por las circunstancias propias del momento. La iglesia para entonces había aumentado su propiedad inmobiliaria, gracias al diezmo, las primicias, capellanías, patronatos y donaciones.

Sin embargo, fue conformándose en el país, en un grupo de destacados mexicanos la conciencia de distribuir la riqueza ilícitamente acumulada por el clero. Así, en 1822 se expide la primera orden para ocupar bienes destinados a obras pías en el extranjero, y para las Misiones de Filipinas; en 1823 se ordena la venta de bienes raíces de la extinta inquisición, entre otras importantes medidas.

Debe destacarse la figura señera del doctor José María Luis Mora que concibió y sostuvo, no sólo la separación del Estado y la Iglesia sino el sometimiento de ésta al Poder Civil. Igualmente es necesario destacar la figura de Don Miguel Lerdo de Tejada ilustre liberal, que debido a su concepción y exigencia, se expidieron, primero la ley de desamortización en 1856, por el Presidente de la República Ignacio Comonfort y en 1859, la de nacionalización de los bienes del Clero, durante la presidencia de Don Benito Juárez. Desafortunadamente ambas leyes no lograron su objetivo, ya que la iglesia pudo burlar sus nobles disposiciones.

Durante los debates del Congreso Constituyente de 1856-57, manifestaron su preocupación sobre el problema de la propiedad y el despojo de los pueblos indígenas y campesino las excelsas voces de Ponciano Arriaga, Isidoro Favera y José María Castillo Velasco.

Deben señalarse, entre muchos otros, los siguientes documentos que se ocuparon de la problemática indígena en nuestro país:

1. El artículo de Francisco Zarco, publicado en El Demócrata, en el que habla sobre la situación en que viven los indígenas, los derechos que tienen pero no utilizan y la importancia que se debía dar a atender sus necesidades, 23 de marzo de 1850:

Hasta ahora los indios no han gozado de derechos políticos, ni han encontrado ventaja en ninguno de los sistemas por los que hemos pasado. Ellos son los que cultivan la tierra; sin ellos no fuera productiva nuestra agricultura; ellos abastecen de provisiones a las ciudades todas; y su trabajo,

estéril para ellos, sirve para aumentar la fortuna de los propietarios. Sufriendo exacciones para mantener una sociedad de que no reciben beneficios; alimentando con el fruto de su trabajo a párrocos ignorantes como ellos, y que exigen para si un culto absurdo e impío; arrancados de su hogar para servir con fuerza en el ejercito; llevados a la muerte para defender al resto de la sociedad y, cuando mutilados en la guerra, mendigando un pedazo de pan en las ciudades; tal es, sin exageración, la suerte de la raza indígena, fatal para ella, contraria a la civilización, la democracia y el cristianismo y perjudicial, en fin, para la República...

2. El Ensayo de Francisco Pimentel sobre los males que sufre el país a causa de la condición de los indios, el cual fue publicado durante el segundo imperio y ejerció notable influencia durante la republica restaurada:

“Mientras que los naturales guarden el estado que hoy tienen, México no puede aspirar al rango de *nación, propiamente dicha.*”

3. La Opinión que Ignacio Ramírez expresó en la sesión del congreso constituyente, donde expuso el problema que representaban las lenguas indígenas que no les permitían comunicarse con el resto del país y su posible solución. Sesión del 7 de julio de 1856:

Encerrado en su choza y en su idioma, el indígena no (se) comunicaba con las de otras tribus ni con la raza mixta sino por medio de la lengua castellana. Y en esta, ¿a que se reducen sus conocimientos? A las formulas estériles para el pensamiento de un mezquino trato mercantil y a las odiosas expresiones que se cruzan entre los magnates y su servidumbre. ¿Queréis formar una división territorial estable con los elementos que posee la Nación? Elevad a los indígenas a la esfera de ciudadanos, dadles una intervención en los negocios públicos, pero comenzad dividiéndolos por idioma; de otro modo, no distribuirá vuestra soberanía sino dos millones de hombres libres y seis de esclavos.

4. El artículo de Juan M. Mirafuentes donde expone conceptos en torno a la propiedad de la tierra:

Al apoderarse los españoles de la rica y bella tierra de México, privaron a los pueblos que la cubrían, de sus bienes y de su libertad, justificando sus rapiñas y su despotismo con el bárbaro derecho de conquista.

No contentos los españoles con arrancar su propiedad a los vencidos, los consideraron como bestias destinados a los más groseros trabajos. En consecuencia, los indios fueron destinados a las ocupaciones más penosas y humildes, en provecho de los conquistadores, que recogían los frutos de la tierra fecundada por el sudor de sus legítimos dueños.

Los españoles se dividieron el territorio de México según el capricho de su ambición, única ley que obedecían, dejando a los indios como una limosna, terrenos poco valiosos que desdeñó su codicia.

5. En similar sentido se expresaron González y González, Cosío Villegas, Monroy, Francisco Zarco, Ignacio Ramírez, Francisco Pimentel, Jose María Castillo Velasco, José Díaz Covarrubias, Manuel Payno, Carlos de Gager, Juan M. Mirafuentes y José Maria Vigil.

Tratando de resolver el problema de la propiedad para quienes carecían de ella, el Gobierno de Juárez expidió en 1863 la ley de terrenos baldíos; el Presidente Sebastián

Lerdo de Tejada expide el decreto de 1873 y Díaz las Leyes Generales de colonización de 1883 y, de baldíos de 1894, sin que ninguna de las mismas lograran su objetivo, por el contrario y, en especial las dos últimas, se utilizaron para consolidar el régimen de latifundio y servidumbre en el medio rural.

El proceso histórico de usurpación brevemente reseñado tuvo como consecuencia un orden de enormes desigualdades económicas, sociales y políticas, cuyas máximas concreciones fueron el régimen de servidumbre del peón, con salario ínfimos, cárceles particulares, tiendas de raya y analfabetismo. Contra este sistema se levantó la revolución Mexicana de 1910 y 1913, siendo fruto de estas experiencias, el original del artículo 27 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuyo contenido debe analizarse a la luz de este proceso *histórico* y juzgarse por su noble contenido humano y de Justicia social.

El contenido del citado artículo 27 Constitucional recogió varias de las proclamas sustentadas en el Manifiesto del Partido Liberal a la nación Mexicana de 1906, el Plan de San Luis Potosí de 1910, el Plan de Texcoco y, el Plan de Ayala de 1911, el Plan Orozquista de 1912, las adiciones al Plan de Guadalupe de 1914, la Ley Agraria de 1915, la Ley Agraria Villista de 1915 y la Ley Agraria de la Convención de 1915 y que se completo, en su primera etapa, con las reformas constitucionales de 1934.

El artículo 27 constitucional se ocupó del problema del despojo y tenencia de la tierra y dio contenido y forma al Derecho Agrario Mexicano, que durante sus casi 75 años de vigencia, intentó hacer una distribución equitativa de la riqueza nacional. Consignando, por primera vez en el mundo, los derechos sociales de los campesinos, dándole a la propiedad la función social que realmente tiene. Asimismo, estableció la intervención directa del Estado para restituirles la propiedad a los indígenas y campesinos de la que habían sido despojados, o dotarlos si carecían de la misma, utilizando como principales medios la expropiación y el fraccionamiento de los latifundios.

3. Ámbito internacional

La Organización Internacional del Trabajo elaboró el Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y triviales (1957) que se ocupó de los aspectos de la discriminación de los indígenas en el ámbito laboral. Limitado en sus percepciones sobre los indígenas, fue sustituido por el Convenio 169, sobre pueblos indígenas y triviales (1989), cuyo contenido a continuación se describe:

Partes del Convenio 169 (son las mismas que el Convenio 107).

1.	I. Política general ("Disposiciones generales", en el Convenio 107).
2.	II. Tierras (igual que en el Convenio 107).
3.	III. Contratación y condiciones de empleo (igual que en el convenio 107).

4.	IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales (las dos últimas integraban la parte siguiente).
5.	V. Seguridad social y salud (en el Convenio 107 se decía seguridad social y medidas de asistencia". La parte VII, de "Sanidad" se incorporó aquí).
6.	VI. Educación y medios de comunicación (en el Convenio 107 la parte VIII de " Educación", y la IX de " Idiomas y otros medios de información", se integraron aquí).
7.	VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras (en el Convenio 107 correspondía a la parte X de "Grupos tribales de zonas fronterizas").
8.	VIII. Administración (igual que en el Convenio 107).
9.	IX. Disposiciones generales (no consta en el Convenio 107).
10.	X. Disposiciones finales (tampoco consta en el Convenio 107)

Ratificado por el Estado mexicano éste quedó obligado a determinar la naturaleza y el alcance de las medidas necesarias para dar efecto al Convenio con flexibilidad y tomando en cuenta las condiciones del país. En consecuencia, tuvo que establecer las medidas conducentes a reconocer y aplicar el derecho que apoye el desarrollo con dignidad y justicia de los pueblos indígenas.

4. Regulación constitucional

De este modo, el 28 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial la adición de un primer párrafo al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconociendo la composición pluricultural de la nación mexicana, dejando a la ley la protección y promoción del desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas de organización social, así como el acceso a la jurisdicción.

Lo limitado de la disposición y las inconformidades de las organizaciones indígenas produjeron la derogación de este párrafo y su traslado al artículo 2 de la propia Constitución (D.O del 14 de agosto 2001) que aún ampliando la regulación no ha satisfecho las demandas de los pueblos indígenas.

Por su parte, el artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, incorporó la composición pluricultural y multiétnica de la entidad en los siguientes términos:

El Estado tiene una composición pluricultural y **multiétnica** sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley.

El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.

El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; y a una educación laica, obligatoria, **bilingüe** y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación”

La insatisfacción de los pueblos indígenas con la regulación constitucional citada, se funda en el hecho de que el derecho a la libre determinación incluye el respeto al desarrollo de los pueblos indígenas en los ámbitos que a continuación se listan y que no están comprendidos en la Constitución.

1.	1) Respeto a su integridad cultural (artículo 1o.).
2.	2) Respeto a sus derechos individuales y colectivos: salud, educación, empleo, vivienda (artículo 2o.b, 3o.b,c., 8o.)
3.	3) Respeto a su participación en las consultas del Estado sobre los pueblos indígenas (artículo 6o.), en materia de salud, educación, desarrollo, medio ambiente y territorios (artículo 7o.).
4.	4) Respeto a su organización política (artículo 8o.).
5.	5) Respeto a su derecho consuetudinario (artículo 8o.).
6.	6) Respeto a su organización jurisdiccional (artículo 8o.).
7.	7) Respeto a sus derechos territoriales, tierras, recursos naturales (artículos 13-19).
8.	8) Respeto a su derecho a ser diferentes, y en consecuencia a no ser discriminados en el trabajo (artículo 20), en los servicios de salud (artículo 24).
9.	9) Respeto a sus modos de formación y producción (artículos 21 - 23).
10.	10) Respeto a su medicina tradicional (artículo 25).
11.	11) Respeto a su educación bilingüe e intercultural (artículos 26-31).
12.	12) Respeto a su integridad cultural más allá de las fronteras nacionales (artículo 32).

5. Convenios internacionales ratificados por México

- Convenio 29 ratificado el 12 de mayo de 1934, publicado en el Diario Oficial del 10 de agosto de 1935.
- Convenio 107 ratificado el 1 de junio de 1959, publicado en el Diario Oficial del 7 de julio de 1960.
- Convenio 110 ratificado el 20 de junio de 1960, publicado en el Diario Oficial del 14 de septiembre de 1960.
- Convenio 111 ratificado el 11 de septiembre de 1961, publicado en el Diario Oficial del 3 enero de 1961.
- Convenio 141 ratificado el 28 de junio de 1978, y publicado en el Diario Oficial del 4 de diciembre de 1978

- Convenio que nos ocupa, el 169, ratificado el 5 de septiembre de 1990, publicada su aprobación en el Diario Oficial del 3 de agosto y su ratificación y promulgación el 24 de enero de 1991.

6. Mensaje:

En un régimen individualista y consumista como el nuestro, la indiferencia y desatención hacia el otro, hacia los demás, es común y cotidiano.

No compartimos su dolor ni su necesidad porque lo consideramos ajeno, es la otredad de lo que no nos afecta.

Por ello, debo confesar públicamente, por medio del presente ensayo, que después de haberme asomado, de dirigir una mirada, de haber rozado mi epidermis y mi espíritu con la problemática indígena, ya no podré volver a mirar de la misma manera a los indígenas que en las esquinas nos ofrecen sus productos, a los niños, a los ancianos, a los hombres y a las mujeres a quienes les hemos negado su derecho a vivir en su propia patria.

7. Conclusiones y propuestas

Conclusiones

1. Las disposiciones jurídicas vigentes relativas a los pueblos indígenas, no han sido suficientemente difundidas y por lo mismo no son conocidas por la mayoría de la población mexicana y en particular de los veracruzanos
2. Analizadas las citadas disposiciones resultan incompletas e insatisfactorias para los pueblos indígenas.
3. En atención a la conclusión anterior, resulta necesario diseñar un procedimiento que impulse la construcción de un orden jurídico propio de un estado multi o plurinacional
4. A pesar de estar vigente y ser incompletas las indicadas normas no son aplicadas por las autoridades competentes.

Propuestas

1. Compendiar las disposiciones jurídicas vigentes (Constitución, Tratados, convenios, protocolos, etc, internacionales, leyes federales y estatales, acuerdos, programas), analizarlos y difundirlos por medio de publicaciones, conferencias, mesas de discusión y otras acciones colectivas, a fin de que sean conocidas y respetadas.
2. Crear en cada Estado y región una mesa de análisis para la elaboración de las disposiciones jurídicas multinacionales integradas igualmente por representantes de las naciones indígenas existentes en dichas entidades o regiones y posteriormente integrar en documento con todas las propuestas formuladas con el propósito de elaborar las iniciativas de reformas constitucionales y legales.

3. Presentar al Congreso de la Unión, a los Congresos locales o legislaturas, y a los cabildos correspondientes las disposiciones jurídicas vigentes y exigir su cumplimiento.
4. Declarar el próximo 12 de octubre “día de los pueblos indígenas “ y no día de la raza o día de la hispanidad como ahora se le denomina.

Bibliografía

ACUERDO que el gobierno federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", "Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento" y "Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y Federal y el EZLN, correspondientes al punto 1.3 de las reglas de procedimiento", emanados de la primera parte de la Plenaria Resolutiva correspondiente al tema de Derechos y Cultura Indígena

ACUERDOS de San Andrés Larráinzar.

CHACÓN Hernández, David y otros, *Efectos de las reformas al agro y los derechos de los pueblos indios en México*, Biblioteca de Ciencias Sociales y humanidades, editorial Azcapotzalco, México, 1995.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos (actualizada 2 de agosto 2004).

DECRETO de reformas a los artículos 4o., 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

FALCÓN, Romana, "Las naciones de una república, la cuestión indígena en las leyes y el Congreso mexicanos, 1867-1876", *Enciclopedia parlamentaria de México*, Vol. 1, tomo 1, Serie V, México, 1999.

GONZÁLEZ Galván, Jorge Alberto, *Panorama del Derecho Mexicano, derecho indígena*, UNAM, McGraw-Hill, México, 1997.

INICIATIVA de Reformas Constitucionales en Materia de Derechos y Cultura Indígena que presenta el Ejecutivo Federal al Congreso mexicano.

INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica mexicana*, Porrúa, UNAM, tomo IX, México, 2002.

LEY para el Diálogo, la Conciliación y la paz digna en Chiapas.

MELGAR Adalid, Mario y otros, *La rebelión en Chiapas y el derecho*, UNAM., México, 1994.

ORDÓÑEZ Cifuentes, José Emilio Rolando, *Análisis interdisciplinario del convenio 169 de la OIT*, IX Jornadas lascasianas, UNAM, 2000.

PRONUNCIAMIENTO conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional.

SILVIA Adaya, Juan Carlos, *Control de la constitucionalidad y elecciones indígenas*, brevariarios jurídicos, Porrúa, México, 2004.

TRIBUNAL Estatal Electoral, *Ley de Derechos de los pueblos y comunidades indígenas*, Oaxaca, Oaxaca, México, 2000.

URIAS Horcasitas, Beatriz, *Indígena y criminal, interpretaciones del derecho y la antropología en México, 1871-1921*, Universidad Iberoamericana, Departamento de historia, México, 2000.