

# Derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas

## Evaluación desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Abigail Rodríguez Nava  
Violeta R. Núñez Rodríguez

En este trabajo se analiza el reconocimiento de los derechos humanos de los pueblos indígenas por parte del Estado mexicano; esto a partir del contraste entre la reformas adoptadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Iniciativa de Ley Cocopa de 1996, y el discurso de la comandanta Esther del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) ante el Congreso de la Unión el 28 de marzo de 2001. Se asume como base del análisis la perspectiva latinoamericana y la teoría política comunitarista de los derechos humanos. Si bien existen avances en el reconocimiento de los derechos indígenas, persisten varias limitaciones; por supuesto, la integración de estos derechos en el marco regulatorio, por sí misma no garantiza su ejercicio efectivo, pero es un primer adelanto.

Palabras clave: comunidades indígenas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derechos humanos colectivos, pensamiento latinoamericano, teoría política comunitarista.

### ABSTRACT

This research analyzes the recognition of the human rights of indigenous peoples by the Mexican State; this is based on the contrast between the reforms adopted in the Political Constitution of the United Mexican States, the Cocopa Law Initiative of 1996, and the Speech of Comandanta Esther of the EZLN at the Congress of the Union in 2001. Research Assumes as base of the analysis the Latin American perspective and the communitarian political theory of the human rights. Although there are advances in the recognition of indigenous rights, several limitations remain; of course, the integration of these rights into the regulatory framework by itself does not guarantee their effective exercise, but it is a first step forward.

Key words: indigenous communities, Political Constitution of the United Mexican States, collective human rights, Latin American thought, communitarian political theory.

## **INTRODUCCIÓN**

La reforma constitucional mexicana de 2001, referente a los pueblos y comunidades indígenas, se ha observado como progresista, pero también como limitada. En el primer caso, se le considera positiva respecto al reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de la población indígena; en lo que se refiere a los avances acotados que se observaron en otros países como en Brasil, Nicaragua, Bolivia o Colombia; y en relación con el conjunto de los derechos humanos, individuales y colectivos, desde que la reforma en materia de derechos humanos en México ocurrió, hasta 2011, además de que los instrumentos internacionales del régimen universal y del interamericano (no vinculantes) datan de los años 2007 y 2016, en cada caso. No obstante, hay también varias limitaciones a los derechos reconocidos, y divergencias respecto a las demandas indígenas.

Uno de los temas que interesa destacar es que el avance en materia de derechos humanos, se observa en el reconocimiento de los derechos colectivos y en la inclusión del multiculturalismo, esto es relevante porque se subraya la crítica contra el enfoque universalista tradicional que destaca como prioritarios los derechos individuales, además de que prefigura un modelo único de calidad de vida y desarrollo.

En este trabajo se examinan los avances en el reconocimiento de derechos humanos de las comunidades indígenas, a partir del contraste entre las reformas constitucionales de 2001 y las demandas indígenas contenidas en la Ley Cocopa y en el discurso de la comandanta Esther que dirigió al Congreso de la Unión en 2001. Se considera, como base, el pensamiento político latinoamericano y la teoría política comunitarista de los derechos humanos, así como los estándares internacionales en la materia.

El documento se organiza de la siguiente forma: en la primera sección se presentan las teorías del comunitarismo y del pensamiento latinoamericano en derechos humanos; a continuación se examinan los estándares internacionales referentes a los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas; enseguida se presenta el análisis de las divergencias existentes entre las demandas indígenas y la reforma constitucional en México de 2001; finalmente se presentan algunas reflexiones.

## **COMUNITARISMO Y PERSPECTIVAS LATINOAMERICANAS**

Algunas de las corrientes del pensamiento político contemporáneo que pueden asociarse con ciertas concepciones de los derechos humanos, son el liberalismo, el marxismo, el republicanismo, el comunitarismo y las perspectivas latinoamericanas

(Ansolabehere y Estévez, 2014). Por su cercanía con el contenido de este documento, solamente se abordarán a continuación las dos últimas.

El comunitarismo es un enfoque de pensamiento político que, en el tema de los derechos humanos, contrasta fuertemente con las perspectivas universalistas tradicionales, generalmente el principio de universalidad de los derechos humanos se orienta por la visión histórica o desde el punto de vista ético o moral, por los que se distingue al individuo como el titular de derechos por su naturaleza intrínseca de ser humano; el comunitarismo critica entonces esa noción exclusivamente individualista de los derechos, y aboga en cambio por conjugar junto con los derechos individuales a los colectivos, estos últimos son relevantes porque las personas se definen no por sí mismas como entes aislados, sino como parte de una comunidad y de un contexto social. Junto a esto, en años recientes, se ha complejizado el tema de los derechos colectivos, al incluir entre éstos los derechos de la naturaleza, ya reconocidos en algunas constituciones o leyes latinoamericanas, como es el caso de Ecuador, Bolivia, Venezuela y Colombia. Al respecto, la *Constitución de la República del Ecuador*, en su Título II Derechos, establece en su capítulo séptimo los “Derechos de la naturaleza” (Asamblea Nacional, 2008). Por su parte, el Estado Plurinacional de Bolivia, promulgó la *Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para vivir bien* (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2012).

Otra de las críticas a la idea de universalidad es la orientación occidental con que se han construido la mayor parte de los estándares internacionales de derechos humanos, lo que es cuestionable porque ignora otras racionalidades y puede imponer principios de hegemonía, dominación o colonización; la propuesta no es eliminar el universalismo, sino la construcción de diálogos interculturales en los que se reconozcan las diferencias (Vázquez y Serrano, 2011).

En el comunitarismo el individuo se define no por sí mismo, sino por su contexto cultural, social e histórico, o por la comunidad a la que pertenece, y esta concepción se extiende incluso a lo político; mientras que en el liberalismo, las instituciones y la comunidad política son un medio para obtener los fines deseados y el provecho personal, para el comunitarismo tanto los gobiernos como las instituciones políticas definen la identidad personal y la identidad ciudadana, ésta pretende el bien común y fortalece la solidaridad (Breña, 1995). Para Walzer (1981), el bien primario que se distribuye en el comunitarismo es la pertenencia a la comunidad, y en interpretación de Santiago (2010), uno de los elementos esenciales que distinguen al liberalismo del comunitarismo es la idea del bien; en el primer caso se entiende que el individuo es libre de buscar su propio plan de vida; pero en el comunitarismo, el objetivo del bien, o de lo que es buena vida, es definido en conjunto por toda la comunidad, incluidos seres humanos (vivos y muertos) y no humanos (naturaleza y entidades anímicas –Pitarch, 1996).

Sin embargo, como señala Assies (2009), no se debe ignorar que en ocasiones la política del reconocimiento pudiera estar disfrazada; en su revisión de los planteamientos de Hale (2002), destaca que las concesiones otorgadas a las comunidades indígenas en América Latina, son de tipo táctico porque han sido filtradas por el sistema político, pero no implican una redistribución real de poderes ni de recursos, de modo que se crea un “multiculturalismo neoliberal”. No obstante, el reconocimiento de los pueblos y comunidades, en diferentes instrumentos internacionales vinculantes y no vinculantes, así como de disposiciones legales nacionales, constituye cierto avance.

La idea del trabajo colectivo permite distinguir claramente entre una posición comunitarista y una liberal. Como se explica en Gargarella (1999), mientras que en el liberalismo se defienden los derechos de la persona como individuo, en el comunitarismo la persona define su identidad en gran parte por su pertenencia a una comunidad. Desde la perspectiva comunitarista de Taylor (1993), es importante considerar los principios de dignidad, identidad y potencialidad, cuando se busca incluir los derechos de las minorías y de las comunidades indígenas; esos tres elementos se incluyen en las políticas de la diferencia y del reconocimiento. Para el autor, la dignidad es el respeto a las personas y el reconocimiento de su capacidad para autodirigir su vida, la identidad es el reconocimiento de las costumbres y tradiciones que definen a un individuo en una colectividad, y la potencialidad es la capacidad para desarrollar todas las capacidades como personas y como comunidades (Taylor, 1993).

En el aspecto de la productividad, el trabajo, su organización e incluso la disposición colectiva de los bienes se distingue la diferente apreciación entre la visión comunitarista y la liberal. En la comunitarista, la colectividad cuando posee los recursos, los trabaja y los administra, fomenta su propia sustentabilidad; mientras que en la visión liberal, el trabajo individual, la propiedad privada y la inclusión en los mecanismos de mercado garantizan la reproducción. En términos económicos esta diferencia se muestra claramente en las tesis de Elinor Ostrom sobre el uso adecuado de los bienes colectivos y la tragedia de los comunes de Garret Hardin; mientras que Ostrom sostiene que la propiedad y administración de los recursos comunes es más eficiente y sostenible, en la visión tradicional de Hardin es necesaria la intervención estatal para crear normas que regulen la administración de los recursos, ya que las colectividades por sí solas no pueden hacerlo, porque su actitud de racionalidad y de beneficio propio lleva a la máxima explotación y destrucción de los bienes (Ostrom, 2011).

Las formas de intervención estatal en los esquemas de organización del trabajo y en la propiedad de los recursos se expresan en las reformas referentes a las comunidades indígenas, al establecerse la necesidad de fomentar la inversión pública y privada, así como la transferencia de tecnología, entre otros elementos, lo que si bien por sí

mismo no es rechazable, sí es cuestionable la ideología de base de este planteamiento, en el sentido de que se pretende observar que las comunidades indígenas necesitan precisamente de la organización capitalista para mejorar su productividad y sus condiciones de vida. Una de las críticas fundamentales al respecto está en el rechazo a la organización de la propiedad en forma individual, cuando la propiedad privada es la base del “estado social”, entonces se hacen legítimas las condiciones de explotación y desigualdad. El discurso oficial de los gobiernos, generalmente desconoce estas críticas, simplemente establece la necesidad de la inversión privada para mejorar el desarrollo de las comunidades indígenas (Ferry y Renaut, 1991:88).

Los estudios sobre el pensamiento latinoamericano en torno a los derechos humanos pueden clasificarse en las siguientes áreas: tradición escolástica, teología de la liberación, filosofía de la liberación, post-marxismo y multiculturalismo. Estos enfoques tienen en común la crítica al poder hegemónico liberal, sobre todo en lo referente a las concepciones de universalidad de los derechos humanos (de la corriente liberal), individualismo, desarrollo económico y globalización.

La tradición escolástica en América Latina data de la época de la Colonia en el siglo XVI, a partir de las ideas desarrolladas por fray Bartolomé de las Casas, fray Francisco de Vitoria y el obispo Vasco de Quiroga. Los tres autores, ligados al clero, coincidían en su preocupación por las injusticias cometidas por parte de los españoles en contra de los indígenas y resaltaban la necesidad de reconocer sus derechos en tanto éstos eran naturales o inherentes a la condición humana. De esta época surgen ya las primeras demandas por el reconocimiento de la dignidad humana, la libertad, el respeto a la autonomía y la libre determinación. La escolástica, si bien en parte representa la manifestación ideológica de Europa (sobre todo en temas como gobierno, religión y educación), es importante porque también significa el inicio de la formación de un pensamiento regional sobre derechos humanos (Cacciatore, 2006).

Una de las posiciones más destacadas es la de Beuchot, que pretende construir un nuevo iusnaturalismo, caracterizado por: el reconocimiento de que los derechos humanos son derechos morales, por ende, no requerirían de la positivización para reconocerse; así como la vinculación entre la idea tradicional de universalidad de los derechos humanos y la necesidad de incorporar las particularidades de las sociedades, específicamente las latinoamericanas en las que permanece el continuo atropello a los derechos humanos. Beuchot se considera a sí mismo un multiculturalista, cercano a las posturas de Charles Taylor, Raimon Pannikar y Boaventura de Souza Santos, precisamente por subrayar la importancia de reconocer las diferencias en la universalidad (Conde, 2007), y por resaltar que, junto con los derechos individuales, también se requiere el respeto y defensa de los derechos colectivos y particularmente de los distintos grupos étnicos (Beuchot, 2005:52).

La teología de la liberación se encuentra representada por los trabajos de Gustavo Gutiérrez, José Miguel Bonino y Hugo Assmann, quienes rechazan la ideología de los derechos universales en su forma tradicional porque consideran que se vincula con la política exterior estadounidense; en cambio, proponen emplear un lenguaje alternativo en torno a los derechos de los pobres o los derechos de las minorías; siguiendo a José Comblin, la teología de la liberación finalmente incorpora el discurso de los derechos humanos en la lucha contra la represión y violencia generalizada de las dictaduras (Ansolabehere y Estévez, 2014).

### **DERECHOS HUMANOS DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS**

En el régimen universal de los derechos humanos y en el régimen interamericano se han impulsado instrumentos internacionales vinculantes, los cuales, en su mayoría, tienen por objeto impulsar la protección, garantía y respeto a los derechos humanos individuales; un problema al respecto surge porque son menos visibilizados los derechos colectivos, cuya relevancia resalta desde que se dirigen a salvaguardar los derechos de grupos que viven en condiciones de vulnerabilidad y que frecuentemente son objeto de prácticas de discriminación estructural motivadas por razones económicas, sociales y culturales.<sup>1</sup>

En el caso del régimen universal, desde 1995 se creó el Grupo de trabajo sobre el proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas, que culminó sus actividades con la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” en septiembre de 2007. Aunque no se trata de un instrumento de carácter vinculante, el conjunto de los derechos que se reconocen es muy amplio, algunos de estos derechos se presentan en el Cuadro 1. De igual forma, no se considera vinculante la “Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas”, aprobada en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en abril de 2016; es ampliamente interesante que este instrumento internacional agrega otros derechos no explícitamente reconocidos por el sistema universal, éstos son: a la igualdad de género, especialmente para el reconocimiento, protección y goce de todos los derechos por parte de mujeres y niñas indígenas; a la personalidad jurídica del pueblo indígena;

<sup>1</sup> Uno de estos casos es la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, de 1990, la cual fue firmada por México en 1991 y ratificada en 1999.

a preservar, mantener y promover la familia indígena; a la protección del medio ambiente sano; a la asociación, reunión, libertad de expresión y de pensamiento; y en su caso, a mantener la condición de aislamiento voluntario o en contacto inicial.

## CUADRO I

*Derechos humanos de las comunidades indígenas reconocidos internacionalmente*

Derechos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.</li> <li>• A la libre determinación (o buscar libremente su desarrollo económico, social y cultural).</li> <li>• A la autonomía o al autogobierno; a conservar y reforzar sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales.</li> <li>• A participar en la vida política, económica, social y cultural del Estado.</li> <li>• Al derecho colectivo de vivir en libertad, paz y seguridad.</li> <li>• A recibir de los gobiernos mecanismos de protección y prevención contra actos que pretendan privarlos de su identidad étnica.</li> <li>• A no ser objeto de desplazamiento forzoso de sus tierras o territorios.</li> <li>• A practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales.</li> <li>• A revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literatura, a atribuir y mantener nombres a sus comunidades, lugares y personas.</li> <li>• A establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, de acuerdo con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.</li> <li>• A la educación en todos sus niveles y formas.</li> <li>• A establecer sus propios medios de información.</li> <li>• A disfrutar plenamente de los derechos laborales.</li> <li>• A ser consultados por los Estados, antes de que se apliquen medidas legislativas o administrativas que les afecten.</li> <li>• A determinar y elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo.</li> <li>• A la medicina tradicional.</li> <li>• A las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado, utilizado o adquirido.</li> <li>• A mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado.</li> <li>• A la reparación, que pueden incluir la restitución o la indemnización justa y equitativa, por las tierras, territorios o recursos que tradicionalmente hayan poseído, ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.</li> <li>• A la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos.</li> <li>• A la protección estatal para que no se desarrollen actividades militares en sus territorios.</li> </ul>

Fuente: extracto de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*

Como instrumento vinculante se encuentra el “Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1989,<sup>2</sup> que revisa la versión de 1957, para eliminar la figura de la asimilación pretendida entonces sobre los pueblos indígenas, y su sustitución por la política del reconocimiento. El Convenio 169 introdujo figuras esenciales, tales como la autoidentificación como indígena, los mecanismos de consulta hacia las comunidades indígenas, y el reconocimiento de sus tierras y territorios, así como sus derechos de propiedad y posesión (Assies, 2009). Este instrumento ha permitido la defensa de los territorios usufructuados (hasta por siglos) por estos actores sociales, ante el avance de los proyectos de empresas nacionales y transnacionales, que buscan los recursos naturales para el proceso de acumulación de capital. El Convenio, al establecer que “la utilización del término ‘tierras’ [...] deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (OIT, 1989), posibilita el camino jurídico de la defensa territorial, que desde la concepción de los pueblos y comunidades, abarca una gran complejidad comprendida por el espacio terrestre (socialmente apropiado y construido), el espacio del “inframundo” y el espacio celeste. Lo que significa que, al hablar de territorio, y de su defensa, estamos refiriéndonos a una totalidad acorde con la cosmovisión indígena.

Junto a ello, en el artículo 15 se establece que “[...] 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” (OIT, 1989). En el caso particular de que los recursos pertenezcan al Estado, el Convenio instituyó que se debe consultar a los pueblos, hacerlos partícipes de los beneficios y ser indemnizados (OIT, 1989).

Así, este Convenio ha sido de gran utilidad para defender los derechos de los pueblos indígenas. Al respecto, la OIT ha documentado decenas de casos en Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Venezuela (OIT, 2009).

En México, los derechos de los pueblos indígenas se reconocen en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe indicar que este reconocimiento es el resultado de una lucha intensa enarbolada por el movimiento indígena que empezó a hacerse más visible a principios de la década de 1990. En particular, la reforma al artículo 2 constitucional estuvo precedida por la histórica

<sup>2</sup> Este Convenio fue ratificado por México en septiembre de 1990.

movilización encabezada por el (EZLN), en lo que se denominó la “Marcha de la dignidad indígena”, que recorrió seis mil kilómetros. No obstante, pese a la movilización indígena masiva, que pretendía una “interlocución” con el Estado, a fin de que fuera aprobada la Ley Cocopa (elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación), que retomaba parte fundamental de los Acuerdos de San Andrés Sakamchen de los Pobres, firmados en 1996 por el gobierno federal y el EZLN, como parte de las negociaciones conjuntas que pretendía garantizar una nueva relación con los pueblos indígenas, no fueron incorporados los puntos nodales de la Ley. Entre éstos, reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, la autonomía territorial, el uso de los recursos naturales, sobre los cuales se profundizará en líneas posteriores.

Claramente, varios de los derechos definidos en los estándares internacionales no se hacen explícitos en la máxima legislación mexicana, solamente se consideran los siguientes derechos: a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; a la identificación y pertenencia a una comunidad indígena; a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; a preservar su hábitat; a acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y en las leyes de la materia; a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado; a no ser objeto de discriminación; a determinar, junto con la Federación, las entidades federativas y los municipios, aquellas políticas y programas que les permitan garantizar el desarrollo regional; a acceder a la educación; a acceder a los servicios de salud; a mejorar las condiciones del espacio público; a acceder a los beneficios del desarrollo en el caso de las mujeres indígenas; a mejorar sus vías y medios de comunicación; a recibir apoyos para las actividades productivas y el desarrollo sustentable; a recibir protección en el caso de familias migrantes; y a ser consultados en la planeación del desarrollo nacional o regional.

Los elementos que incorpora la Constitución son analizados con detalle en las siguientes secciones a partir de las demandas expresadas por las comunidades indígenas. Debe señalarse también que en marzo de 2003 se promulgó la *Ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas*, en ésta se reconoce a las lenguas indígenas como parte del patrimonio cultural y lingüístico de la nación, y se establecen criterios para la formulación de políticas públicas encaminadas a preservar y promover su uso. Aunado a esto, de gran importancia es que la Ley establece que todas las lenguas indígenas son nacionales, y tendrán la misma validez que el español. De manera específica, en su

artículo 9 se instituye que “es derecho de todo mexicano comunicarse en la lengua de la que sea hablante, sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras” (Congreso de la Unión, 2003).

No de menor importancia es el hecho de que en 2002, por primera vez y como resultado de la llamada reforma indígena, en el presupuesto de egresos de la federación (PEF) se mencionaran las erogaciones en materia indígena (Congreso de la Unión, 2002a). Un año después, en 2003, el PEF incluyó un anexo específico donde indicaba el monto del presupuesto correspondiente para atender a esta población (Congreso de la Unión, 2002b). Y no es sino hasta 2008, después de diversas presiones sociales y legislativas, que se realiza un desglose de las erogaciones dirigidas a los pueblos y comunidades indígenas (Congreso de la Unión, 2007). En este sentido, la *Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria*, establece que el presupuesto de egresos deberá contener “las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” (Congreso de la Unión, 2006). Aunado a esto, se intentó que todas las dependencias del gobierno federal se responsabilizaran de la atención a los pueblos y comunidades indígenas, para lo cual se habló de la transversalidad y concurrencia del presupuesto, quedando establecido en la Ley, como parte de los anexos transversales en el presupuesto de egresos de la federación.

Así, pese a que todavía se está muy lejos de que sean reconocidos en los hechos los derechos de los pueblos indígenas, se ha tenido cierto avance, pero se debe señalar que no es suficiente. No obstante, es importante resaltar que la mayoría de las entidades federativas cuenta con legislaciones explícitas que reconocen los derechos de las comunidades indígenas, en el Cuadro 2 se mencionan estos casos.

CUADRO 2  
*Marco normativo estatal referente a los pueblos y comunidades indígenas*

---

AGUASCALIENTES	Ley de justicia indígena
BAJA CALIFORNIA	Ley de derechos y cultura indígena
CAMPECHE	Ley de derechos, cultura y organización de los pueblos y comunidades indígenas Ley que crea el Instituto de Lenguas Indígenas
CHIAPAS	Ley de derechos y cultura indígenas
CHIHUAHUA	Ley de los derechos de los pueblos indígenas
CIUDAD DE MÉXICO	Ley de interculturalidad, atención a migrantes y movilidad humana en el Distrito Federal
COLIMA	Ley sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas
DURANGO	Ley general de los pueblos y comunidades indígenas Ley de consulta de pueblos y comunidades indígenas Ley de consulta indígena
ESTADO DE MÉXICO	Ley de derechos y cultura indígena Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas
GUANAJUATO	Ley para la protección de los pueblos y comunidades indígenas
GUERRERO	Ley de reconocimiento, derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas
HIDALGO	Ley de derechos y cultura indígena Ley de derechos lingüísticos
MORELOS	Ley de fomento y desarrollo de los derechos y cultura de las comunidades y pueblos indígenas
NAYARIT	Ley de derechos y cultura indígena

---

*continúa...*

CUADRO 2  
*Marco normativo estatal referente a los pueblos y comunidades indígenas*

---

NUEVO LEÓN
Ley de los derechos indígenas
OAXACA
Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas
Ley orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena
Ley que crea la Academia Oaxaqueña de Lengua Mixteca
Ley que crea la Academia de la Lengua Zapoteca
PUEBLA
Ley de derechos, cultura y desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas
QUERÉTARO
Ley de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas
QUINTANA ROO
Ley de derechos, cultura y organización indígena
Ley de justicia indígena
SAN LUIS POTOSÍ
Ley de justicia indígena y comunitaria
Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los pueblos y comunidades indígenas
SONORA
Ley de derechos de los pueblos y comunidades indígenas de Sonora
TABASCO
Ley de derechos y cultura indígena del estado de Tabasco
TLAXCALA
Ley de protección, fomento y desarrollo a la cultura indígena para el estado de Tlaxcala
VERACRUZ
Ley de derechos y cultura indígenas para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
YUCATÁN
Ley para la protección de los derechos de la comunidad maya
ZACATECAS
Ley de justicia comunitaria

---

Fuente: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

## LA INICIATIVA DE LEY COCOPA Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), integrada por miembros de la Comisión legislativa para el diálogo y la conciliación para el estado de Chiapas, por un representante del poder Ejecutivo y otro del poder Legislativo del gobierno de Chiapas, se creó en marzo de 1995, como un mecanismo para establecer el diálogo con las comunidades indígenas de la entidad y atender sus demandas, a partir de la *Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas*; desde entonces en cada legislatura se renueva la Comisión, pero no ha mantenido diálogo alguno con las comunidades indígenas desde que en 2001 el Congreso de la Unión aprobó modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia indígena, debido a que después de la histórica Marcha del color de la tierra, a la que hemos hecho referencia, que clamaba por la aprobación de la llamada Ley Cocopa, se aprobó una reforma indígena, que no recogía los elementos esenciales de las demandas del movimiento indígena. Y por supuesto, estaba muy lejos de los Acuerdos de San Andrés y que habían sido desconocidos e incumplidos por la parte gubernamental.

Las reformas aprobadas difieren en varios sentidos de la llamada Ley Cocopa, la cual fue el proyecto de reforma que presentó el presidente Vicente Fox al Congreso de la Unión, y que fue resultado del diálogo directo con dirigentes del EZLN; la propuesta fue resultado del diálogo con el movimiento armado, demandante de políticas integrales para los pueblos indígenas que les garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos.

Entre las principales diferencias entre la Ley Cocopa y las reformas constitucionales, aprobadas en minuta el 27 de abril de 2001 (y publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001), se encuentran el no haber reconocido a las comunidades indígenas como “entidades de derecho público”, sino como “entidades de interés público”; el “reconocimiento” de una autonomía limitada, que no reconocía el carácter colectivo sobre el uso y disfrute de su tierra y territorio; y, por supuesto, el desconocimiento del derecho que tienen los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía en el marco del Estado mexicano.

Desconocer a las comunidades indígenas como entidades de derecho público, implica que no son sujetos de derecho público, lo que tiene consecuencias graves. Al respecto, se señala que “[...] la expresión ‘pueblos indígenas como sujetos de derecho público’, se refiere a que se reconozca a los pueblos indígenas, a través de sus propias autoridades, el carácter de parte de los órganos de gobierno, para lo cual es necesario reconocerles determinadas facultades” (CEDRSSA, 2007). Por su parte, de acuerdo con

la doctrina jurídica, el interés público “[...] es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado” (CEDRSSA, 2007). Por lo que el reconocimiento de los pueblos como sujeto de derecho, hubiera implicado libre determinación, autonomía y poder sobre su territorio y su futuro. Mientras que, siendo entidades de interés público, seguirán a la tutela del Estado. Pero junto a esto, también hay otras diferencias:

- a) En la denominación de comunidad indígena, en la propuesta se subraya que los pueblos indígenas “[...] son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”, mientras que en la reforma se dice que: “[...] son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. Sin embargo, es relevante que se establezca que “la conciencia de la identidad indígena” es el elemento fundamental para reconocer hacia quiénes se dirigen las disposiciones legales.
- b) En la elección de sus autoridades y sus formas de gobierno, la reforma añade que esos derechos se ejercen en un marco en que se respeta el pacto federal y la soberanía de los estados.
- c) En la reforma no se incluye explícitamente el derecho a “fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales”.
- d) La reforma modifica la propuesta del derecho de los pueblos indígenas de: “adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación”; con la reforma sólo se indica que las autoridades se obligan a mejorar y ampliar las vías de comunicaciones y telecomunicaciones y generar las condiciones para que las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación según se establezca en las leyes de la materia.
- e) La reforma es más restrictiva respecto a la propiedad de la tierra, en la propuesta se indica que los pueblos indígenas tienen derecho de modo colectivo “al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierra y territorios [...] la totalidad del hábitat que [...] usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación”; en la Reforma se indica que se excluye aquellas zonas que correspondan a áreas estratégicas para la Nación y no se hace referencia a la propiedad colectiva.

- f) En la propuesta la inclusión de los derechos de las mujeres es más restrictiva porque parece centrarse en la defensa de los derechos civiles y políticos, se dice que en los procedimientos de solución de controversias debe respetarse la dignidad e integridad de las mujeres, y que al elegir a las autoridades de gobierno debe garantizarse la participación de las mujeres en condiciones de igualdad. En la reforma, los derechos de las mujeres indígenas se hacen explícitos de forma más amplia, porque además de los anteriores se incluye como obligación de las autoridades mexicanas, propiciar la inclusión de las mujeres indígenas al desarrollo mediante apoyos en proyectos productivos, protección de la salud, educación y participación en la toma de decisiones.
- g) En la reforma se incluye el impulso al desarrollo sustentable de las comunidades indígenas, y para lograr la suficiencia de sus ingresos económicos, se pretende incrementar la inversión pública y privada, con la consiguiente introducción de tecnología, aumento de las capacidades productivas, la creación de empleos, y el acceso a mercados.
- h) La reforma hace explícitos otros dos derechos que no se precisan en la propuesta de Ley Cocopa, como son el acceso a los servicios de salud que conjuga la red de cobertura del Sistema Nacional de Salud con la medicina tradicional; la alimentación, especialmente para la población infantil; y la mejora de las condiciones de los espacios de convivencia y recreación, lo que incluye apoyos para el mejoramiento de la vivienda.
- i) La reforma incluye cambios al artículo 18, que recuperan la propuesta de la Cocopa referentes a la posibilidad de que los indígenas purgaran sus penas preferentemente en establecimientos cercanos a sus domicilios, para favorecer la integración y la readaptación social; no obstante, el artículo hace extensivo esto a todas las personas, no solamente a los indígenas.

La Ley Cocopa también proponía reformar los siguientes artículos: el 53, con el fin de establecer que, en la demarcación territorial de distritos uninominales y circunscripciones plurinominales, se tome en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas de modo que se asegure su participación y representación política; el artículo 73, fracción XXVIII, para indicar que el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir leyes respecto de los pueblos y comunidades indígenas y garantizar así los artículos 2 (4 en la propuesta de la Ley Cocopa) y 115; y el artículo 116, para establecer que con la finalidad de garantizar la representación de los pueblos indígena en las legislaturas de las entidades, los distritos electorales deben ajustarse de acuerdo con la distribución geográfica de estos pueblos. Ninguna de estas tres propuestas está contenida en la reforma.

Debe señalarse que, posteriormente a las reformas de 2001, se introdujeron otras modificaciones al artículo 2 constitucional, referentes a las comunidades indígenas. La reforma del 22 de mayo de 2015 a la fracción III de la sección A establece que las prácticas comunitarias indígenas no pueden limitar “[...] los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. En la reforma del 29 de enero de 2016, se reformó la fracción III de la sección A y la fracción IX de la sección B, para incluir como rasgo de sus formas de gobierno interno, el respeto a la autonomía de la Ciudad de México; y para considerar las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en las consultas a las comunidades indígenas”.

#### **EL DISCURSO DE LA COMANDANTA ESTHER (CCRI-CG DEL EZLN) Y LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

El 28 de marzo de 2001, la comandanta Esther, del EZLN, dirigió un mensaje en la Cámara de Diputados, en el que resaltó las necesidades de las comunidades indígenas y de las mujeres indígenas, y demandó la atención a sus demandas y el respeto y garantía a sus derechos. Las principales diferencias entre la reforma aprobada en 2001 y el discurso de la comandanta Esther son:

- a) En el discurso se subraya la doble discriminación que sufren las mujeres indígenas (precisamente por ser mujeres e indígenas), tanto por la población local o aledaña a sus comunidades, como en otras regiones e incluso por las autoridades, esta discriminación se expresa no sólo en conductas explícitamente agresivas, y en la negación al acceso a servicios básicos, sino también en la indiferencia de las autoridades o en el hecho de ignorar sus necesidades. En la reforma, se hacen menos precisiones: mediante el artículo 1 se precisa la prohibición de toda forma de discriminación incluyendo los motivos étnicos y de género.
- b) En el discurso se enfatiza el rezago al derecho a la protección de la salud, a los servicios médicos y a la alimentación, en comparación con los servicios que se reciben en las zonas urbanas, esta posición implica una perspectiva amplia del derecho a la salud y evidencia la desigualdad en el ejercicio de los derechos. En la reforma, el derecho a la salud se percibe de forma más limitada, simplemente se establece como obligación de las autoridades asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud ampliando la cobertura del sistema nacional de salud y apoyando en programas de alimentación, pero no se establecen (o asocian) medidas que faciliten el acceso a los servicios de salud, como el requerimiento de medios de transporte y vías de comunicación.

- c) En el discurso se especifica la necesidad de reconocimiento, entre otros, a la forma de trabajo colectivo, lo que no se indica en la reforma.

## REFLEXIONES FINALES

En este trabajo se muestra el avance limitado que ha tenido el Estado mexicano en su relación con los pueblos y comunidades indígenas, una relación que mantiene en general a los pueblos originarios en la pobreza y marginación. No está demás señalar que este avance relativo ha sido posible por la emergencia en la escena política del movimiento indígena, que como sujeto social ha peleado y demandado el reconocimiento de sus derechos. Pese a que el avance es insuficiente, no dejaremos de recapitular en algunos de los logros que ha tenido el proceso organizativo que inició a principios de la década de 1990, con la Campaña “500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular” y con la aparición pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional:

- Reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Nos atreveríamos a decir que antes de la escena zapatista, había muchas personas en esta Nación que no sabían de la existencia de la población indígena.
- Aceptación de que México es una nación pluricultural, sustentada en sus pueblos indígenas.
- Aprobación de ciertos derechos que, aunque no dejaremos de indicar que limitan la libre determinación y autonomía, han servido para ciertos avances en el ámbito local y en términos jurídicos.
- Avance del marco normativo en materia indígena en los estados de la República.
- Reconocimiento de todas las lenguas indígenas, como lenguas nacionales y con la misma validez que el español.
- Incluir en el principal instrumento de prioridades y acciones políticas, el presupuesto de egresos de la nación, a los pueblos y comunidades indígenas.
- Intentar como mandato, que todas las dependencias del gobierno federal deberían involucrarse en el presupuesto transversal en materia indígena.
- Reconocimiento de la autoadscripción de la población indígena, por parte de instituciones como el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que ha llevado a una fuerte presencia de esta población. De acuerdo con el último censo, casi 16 millones de personas en México se asumen como indígenas.

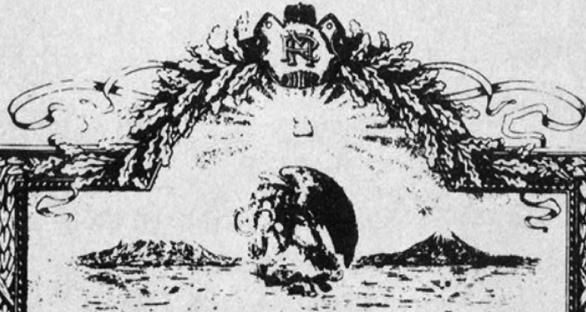
- De gran importancia es la autonomía de facto, desplegada en diferentes territorios indígenas, que implica que los propios pueblos tomen en sus manos su futuro y su transformación; y que en concreto puedan gobernarse a partir de sus propias instituciones, y en función de su cultura y cosmovisión.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ansolabehere, Karina y Ariadna Estévez (2014). “Teoría política de los derechos humanos”, documento de trabajo. México: Flacso.
- Asamblea Nacional (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador: Comisión Legislativa y de Fiscalización.
- Asamblea Legislativa Plurinacional (2012). *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*. Estado Plurinacional de Bolivia: Ministerio de Medio Ambiente y Agua.
- Assies, Willem (2009). “Pueblos indígenas y sus demandas en los sistemas políticos”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 85-86, España, pp. 89-107.
- Beuchot, Mauricio (2005). *Interculturalidad y derechos humanos*. México: Siglo XXI Editores.
- Breña, Roberto (1995). “El debate entre liberalismo y comunitarismo”, *Política y gobierno*, vol. 2, núm. 2, segundo semestre, México, pp. 279-310.
- Cacciatore, Giuseppe (2006). “La escolástica española y la génesis de la filosofía latinoamericana. Alonso Briceño: metafísica e individualidad”, *Límite*, vol. 1, núm. 14, Chile, Universidad de Tarapacá, pp. 5-24.
- Cámara de Diputados, Reforma Constitucional publicada en la *Gaceta Parlamentaria* del 27 de abril de 2001, México.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) (2007). *Los pueblos indígenas como sujeto de derecho público*. México: Cámara de Diputados, CEDRSSA, Dirección de Estudios sobre Soberanía Alimentaria y Nueva Ruralidad.
- Comisión de Concordia y Participación. “Iniciativa de Ley Cocopa”, 5 de diciembre de 2000, México.
- Conde Gaxiola, Napoleón (2007). “Hermenéutica analógica, filosofía y derechos humanos. Entrevista con Mauricio Beuchot”, *Andamios*, vol. 3, núm. 6, junio, México, pp. 241-254.
- Congreso de la Unión (1917). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917 (última reforma del 15 de agosto de 2016), México.
- (2003). “Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de marzo de 2003 (última reforma del 17 de diciembre de 2015).
- (1995). “Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de marzo de 1995, México.
- (2002a). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002”, *Diario Oficial de la Federación*, 1 de enero de 2002.

- (2002b). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2002.
- (2007). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 2007.
- (2006). “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006 (última reforma 20 de diciembre de 2015).
- Discurso de la comandanta Esther, Ejército Zapatista de Liberación Nacional, México [http://palabra.ezln.org.mx/comunicados/2001/2001\_03\_28\_a.htm].
- Ferry, Luc y Alain Renaut (1991). “La división de la sociedad y el Estado como problema: crítica anarquista y crítica marxista a los derechos del hombre”, en Luc Ferry y Alain Renaut, *Filosofía política III. De los derechos del hombre a la idea republicana*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 83-98.
- Gargarella, Roberto (1999). *Las teorías e la justicia después de Rawls*. Barcelona: Paidós.
- Guntman, Amy (1993). “Introducción. El multiculturalismo y la política del reconocimiento”, en Charles Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hale, Charles R. (2002). “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, núm. 3, agosto, pp. 485-524.
- Hirsch, Joachim (1996). *Globalización, capital y Estado*. México: UAM-Xochimilco/CSH.
- Maza, Emma (2009). *Derechos humanos. México: retórica sin compromiso*. México: Flasco.
- Pitarch Ramón, Pedro (1996). *Ch'ulel: una etnografía de las almas tzeltales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2007). “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, 13 de septiembre de 2007.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (2016). “Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas”, 15 de junio de 2016.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). “Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, Suiza.
- (2009). *Aplicación del Convenio Núm. 169 por tribunales nacionales e internacionales en América Latina*. Ginebra.
- Ostrom, Elinor (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, versión en español, México: Fondo de Cultura Económica.
- Revista Chiapas* (2001). “Comparación entre la Iniciativa de Ley elaborada por la Cocopa y presentada por el Ejecutivo y las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión”, *Revista Chiapas*. México: Era/IIIEC-UNAM.
- Rorty, Richard (1993). “Derechos humanos, racionalidad y sentimentalismo”, *Praxis Filosófica. Ética y Política*, núm. 5, versión en español.
- Santiago, Rodrigo (2010). “El concepto de ciudadanía en el comunitarismo”, *Cuestiones constitucionales*, núm. 23, julio-diciembre, México, pp. 153-174.

- Taylor, Charles (1993). “El multiculturalismo y la política del reconocimiento”, en Charles Taylor, *La política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 43-107.
- Vázquez, Daniel y Sandra Serrano (2011). “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 135-165.
- Walzer, Michael (1981). “The Distribution of Membership”, en Henry Shue y Peter G. Brown (eds.), *Boundaries. National Autonomy and its Limits*. Nueva Jersey: Rowman and Littlefield.



*Constitución Política*  
*de los*  
*Estados Unidos*  
*Mexicanos.*

---

*1917.*