

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Moisés Jaime Baillón Corres



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

Moisés Jaime Bailón Corres

DERECHOS DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS EN LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M É X I C O

MÉXICO, 2013

Primera edición: octubre, 2008
Segunda reimpresión: mayo, 2013
ISBN: 978-970-644-601-5

D. R. © **Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
colonia San Jerónimo Lídice,
Delegación Magdalena Contreras,
C. P. 10200, México, D. F.

Diseño de portada
Flavio López Alcocer

Impreso en México

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	9
La reforma constitucional indígena de 2001	10
Comentarios y contenido	14

I. OAXACA Y CHIAPAS; IGUALES PERO DIFERENTES

1. INTRODUCCIÓN	17
2. VER DE ABAJO PARA ARRIBA	18
3. SISTEMAS DE DOMINIO REGIONAL	19
<i>a) Bases históricas del sistema de dominio regional oaxaqueño</i>	20
<i>b) Bases históricas del sistema de dominio regional chiapaneco</i>	24
4. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ACTUALES ENTRE OAXACA Y CHIAPAS	29
5. EL MOVIMIENTO NEOZAPATISTA	36

II. DERECHOS INDÍGENAS EN OAXACA

1. INTRODUCCIÓN	39
2. LEGISLACIÓN INDÍGENA EN LA HISTORIA LOCAL	40
3. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1990	43
4. LAS REFORMAS ELECTORALES DE 1995	46
5. LA REFORMA ELECTORAL DE 1997	49
6. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LA LEY INDÍGENA DE 1998 ...	51
7. LA AUTONOMÍA INDÍGENA EN LA CONSTITUCIÓN OAXAQUEÑA	54
8. LA AUTONOMÍA INDÍGENA EN LA LEY PARTICULAR	58
9. COMENTARIO	61

III. LEGISLACIÓN INDÍGENA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1. INTRODUCCIÓN	63
2. COMISIONES EN CONGRESOS LOCALES	63
3. CONSTITUCIONES ESTATALES Y DERECHOS INDÍGENAS	64
a) <i>Reformas anteriores a 1992</i>	65
Guerrero	65
Hidalgo	66
b) <i>Reformas entre 1992 y 2001</i>	66
Sonora	67
Chihuahua	67
Estado de México	69
Quintana Roo	69
Michoacán	70
Oaxaca y Chiapas	73
Nayarit	75
Sinaloa	76
c) <i>Reformas posteriores a 2001</i>	77
San Luis Potosí	77
Tabasco	79
Durango	81
Jalisco	83
Puebla	86
Morelos	87
Campeche	89
Veracruz	91
Querétaro	92
Yucatán	93
4. LEYES ESTATALES EN MATERIA INDÍGENA	97
a) <i>La ley indígena de Quintana Roo</i>	98
b) <i>La ley indígena de Chiapas</i>	102
c) <i>La ley indígena de Campeche</i>	104
d) <i>La ley indígena del Estado de México</i>	105
e) <i>La ley indígena de San Luis Potosí</i>	108
f) <i>La ley indígena de Nayarit</i>	111
5. UN BALANCE GENERAL	113

IV. DERECHOS INDÍGENAS EN EL SEXENIO FOXISTA

1. EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE 2001	115
2. LA LEGISLACIÓN FEDERAL	121
<i>a) Leyes reformadas antes de 2001</i>	121
<i>b) Leyes nuevas</i>	122
<i>c) Leyes reformadas después de 2001</i>	123
<i>d) Disposiciones aprobadas por el Senado</i>	124
<i>e) Disposiciones pendientes</i>	124
3. INSTITUCIONES DE ATENCIÓN A PUEBLOS INDÍGENAS	126
<i>a) Federales</i>	126
<i>b) Estatales</i>	126
4. EL PLAN NACIONAL Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS	127
5. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LOS ESTADOS	130
Campeche	131
Quintana Roo	131
Chiapas	131
Oaxaca	132
Estado de México, Nayarit y Tlaxcala	133
San Luis Potosí	134
6. PROGRAMAS ESTATALES DE ATENCIÓN A PUEBLOS INDÍGENAS	136
<i>a) Recursos ejercidos en Oaxaca</i>	136
<i>b) Recursos ejercidos en Chiapas</i>	138
7. NOTA FINAL	139
 CONCLUSIONES	 145
 BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	 151
<i>Bibliografía</i>	151
<i>Periódicos</i>	169

INTRODUCCIÓN

Se considera que México ocupa el octavo lugar mundial entre los países con mayor cantidad de pueblos indígenas. De las 100 lenguas que se hablan aquí, cuando menos 60 son nativas de América; con más de 12 millones de individuos, la población indígena mexicana representa cerca de 13 % de la población total del país.

La población indígena siempre ha sido parte fundamental de la realidad social nacional. La Independencia de México; la defensa de la soberanía nacional durante las intervenciones extranjeras del siglo XIX, la norteamericana y la francesa, y la Revolución mexicana del siglo XX no pueden entenderse sin el enorme papel que los pueblos indígenas tuvieron en esas luchas. Un indígena, Benito Juárez, con su inquebrantable voluntad, guió al país en tiempos aciagos para defender la soberanía y sentar las bases firmes del Estado nacional. Junto con el resto del campesinado, los indígenas constituyeron la base sobre la cual se edificó el modelo de desarrollo económico posterior a la Revolución, proporcionando los productos agrícolas a bajo precio y la mano de obra barata que requirió el desarrollo industrializador de México. En el calendario cívico, el discurso político y el imaginario colectivo que se creó en torno a las grandes gestas nacionales, el indio aparece como un actor fundamental.

Sin embargo, a pesar de su importancia numérica e histórica, los pueblos indios siempre han ocupado el último lugar en materia de niveles de bienestar social, y han sido los menos atendidos por las políticas públicas. Han sido y son los más pobres dentro de los más pobres.

La irrupción armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en enero de 1994, puso el dedo en la llaga del olvido nacional. Los pueblos indígenas, que desde los años setentas venían exigiendo reconocimiento a sus derechos y la atención por parte del Estado para avanzar en temas de justicia y desarrollo, encontraron en ese movimiento un catalizador fundamental. Los

indios se volvieron parte de la agenda nacional y su grito fue escuchado, gracias a los medios de comunicación modernos, como la televisión, pero sobre todo internet, por todo el mundo.

En 1992 se había realizado una reforma constitucional al artículo 4o., mediante la adición de un primer pequeño párrafo, que reconocía la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; decía que la ley protegería y promovería el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y que garantizaría a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, así como también disponía que en los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte se tomarían en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas.¹

Sin embargo, estos contenidos no eran suficientes para un movimiento indígena en ascenso, ahora apuntalado por un movimiento armado. Así, durante casi 10 años se debatió en México sobre la pertinencia de darles un verdadero reconocimiento a los pueblos indios en la estructura legal mexicana. Finalmente, en agosto de 2001, el *Diario Oficial* de la Federación publicaba reformas constitucionales que avanzaban en el reconocimiento de derechos para los pueblos indígenas.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL INDÍGENA DE 2001

Los contenidos de la reforma constitucional indígena publicada en agosto de 2001 se encuentran en los artículos 1o., 2o., 18 y 115.²

El artículo 1o. prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.³

En el artículo 2o., esencia de la reforma indígena, aunque se afirma la calidad única e indivisible de la nación mexicana, se establece que ésta tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Se entiende por éstos a aquellos pueblos que descienden de poblaciones

¹ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, p. 44.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pp. 19-24, 35-37 y 140-147.

³ *Ibid.*, p. 19.

que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.⁴

El criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas será de ahora en adelante la conciencia de su identidad indígena, es decir la autoadscripción, no un criterio basado en consideraciones racistas de los otros. Asimismo, se define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena como aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, que estén asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

También dice el artículo 2o. que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Se manda que este reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se haga en las constituciones y leyes de las entidades federativas, que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Enseguida se establecen dos apartados al artículo. En el apartado A se define el alcance de la autonomía otorgada a los pueblos indígenas de México. Así, se dice que la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

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

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

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

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

⁴ *Ibid.*, pp. 19-24.

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

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

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

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

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.⁵

La Constitución manda, como corolario de este apartado, que las constituciones y leyes de las entidades federativas establezcan las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público, pero no se les otorga la personalidad jurídica a la que se había comprometido el Estado mexicano. Así, la parte sustancial de los derechos reconocidos quedan al arbitrio de los poderes locales.

Enseguida, la reforma constitucional de 2001 establece los contenidos del apartado B. En él se dispone que la Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Se trata de una defini-

⁵ *Ibid.*, pp. 19-24.

ción de políticas públicas en la Constitución para el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos indios, pero que carece de los instrumentos legales para hacerlas cumplir, ya que no se dice qué sanciones se aplicarán en caso de no respetarse el mandamiento.

Así, para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, se establece la obligación de dichas autoridades para impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas; garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural y el combate al analfabetismo; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud; ampliar la cobertura de los servicios básicos, dentro de ellos los de vivienda; propiciar, mediante distintas políticas públicas, la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; extender la red de comunicaciones hacia los pueblos y comunidades indígenas; implantar proyectos productivos y de desarrollo sustentable; proteger a los migrantes indígenas dentro y fuera del país, y consultar a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, se estableció que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de las entidades federativas y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas. También se ordena en la Constitución que toda comunidad equiparable a los pueblos y comunidades indígenas, tendrá, en lo conducente, los mismos derechos, tal y como lo establezca la ley. Veremos en este material cuántos de estos mandamientos se han cumplido en el interior de la República.

Existen en la reforma indígena de 2001 dos párrafos en otros dos artículos constitucionales. El primero de ellos está en la parte final del artículo 18, que dispone que los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social. Originalmente se trataba de una propuesta dirigida sólo a los integrantes de los pueblos indígenas que el legislador amplió para todos.⁶

⁶ *Ibid.*, pp. 35-37.

Finalmente, en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional se dice que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.⁷

COMENTARIOS Y CONTENIDO

Por un lado, las reformas de 2001 tenían más alcance en contenidos que el párrafo incorporado en 1992 al artículo 4o. de la Constitución, pero, por el otro, fueron incompletas, no sólo porque no reconocen la personalidad de las comunidades y los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, sino porque también delegan muchos de los compromisos asumidos en los acuerdos de San Andrés, como el tema de la autonomía y el de qué pueblos indígenas se reconocen, a las facultades de los Congresos locales; con ello, resulta claro que el movimiento indígena, si no tenía la fuerza para empujar las reformas en los estados y si no contaba con los aliados suficientes, poco podrá hacer para conseguir sus metas en las regiones. Finalmente, la reforma falla también al no establecer las sanciones para quienes no cumplan los reclamos del derecho al desarrollo económico y social que les otorga la Constitución.

Conocer cómo se ha avanzado en materia de derechos indígenas a nivel nacional, y en las distintas regiones de México, en cuanto a las reformas legales realizadas y los recursos públicos encaminados al desarrollo de esa población es muy importante, pues nos permite saber los retos que tenemos por delante, sobre todo después de que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas el 13 de septiembre de 2007. Éste es el propósito principal de los trabajos que se presentan en esta publicación.

El primer ensayo se dirige a estudiar las semejanzas y diferencias entre dos de los estados más pobres y con mayor presencia indígena en México: Chiapas y Oaxaca. El texto pretende responder a estas preguntas adentrándose en la formación histórica de lo que llamo “sistemas de dominio regional” en los dos estados y en su expresión contemporánea.

El siguiente ensayo, derivado del primer análisis, aborda el proceso que llevó a las importantes reformas constitucionales locales en materia indígena en el estado de Oaxaca en 1995, cuando se reconocieron los usos y costum-

⁷ *Ibid.*, pp. 140-147.

bres en la elección de la mayoría de los ayuntamientos de la entidad, y en 1998, cuando al lado de una profunda reforma constitucional, se emite la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, legislación de avanzada todavía en América Latina.

Enseguida realizamos un recuento de la situación actual en materia indígena en los otros estados de la federación. Vemos cuáles estados han otorgado o reconocido derechos indígenas en sus constituciones y cuáles disponen de leyes reglamentarias. Describimos los principales contenidos de la mayoría de estas últimas disposiciones.

En el cuarto ensayo se hace un balance de lo que ha ocurrido en el país en materia de logros legislativos, institucionales y de definición de políticas públicas hacia los pueblos indígenas después de las reformas constitucionales de 2001. Lo hacemos tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas. Esto nos permitirá darnos cuenta del escaso grado de cumplimiento de los reclamos de los pueblos indígenas a varios años de las reformas constitucionales federales.

Se presentan enseguida algunas conclusiones en las que se trata de recuperar nuevamente el compromiso para buscar una reforma constitucional plena, pero también para avanzar en los estados en materia legislativa y, sobre todo, para luchar para concretar los derechos otorgados en propuestas, programas y recursos en los que los pueblos indígenas sean actores principales y no espectadores de un gran teatro nacional.

Este trabajo no hubiera sido posible sin las facilidades que para publicarlo me dieron el doctor José Luis Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y Víctor M. Martínez Bullé Goyri, Director General del CENADEH. La UABJO me apoyó con las condiciones necesarias para la recolección de los datos de campo en Oaxaca y en Chiapas, al igual que lo hizo el SNI. María del Carmen Freyssinier se encargó de la corrección de estilo y Mariana Morales apoyó la búsqueda de materiales en todas las etapas del libro. La responsabilidad de los desaciertos aquí vertidos es totalmente mía.

EL AUTOR

I. OAXACA Y CHIAPAS; IGUALES PERO DIFERENTES

I. INTRODUCCIÓN

El 1 de enero de 1994, miles de campesinos indígenas agrupados con las siglas del EZLN irrumpieron en San Cristóbal de las Casas y otras poblaciones serranas del estado de Chiapas. Declaraban la guerra al Estado mexicano y se pronunciaban por luchar por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, independencia, libertad, democracia, justicia y paz.¹ Poco más tarde, a estas demandas se les sumarían las del reconocimiento a la diversidad cultural y los derechos de los pueblos indígenas.

Como consecuencia de este movimiento, durante el resto de la década de los años noventas y los primeros años del siglo XXI, la reivindicación del reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución mexicana serían el reclamo de importantes sectores de la sociedad. El levantamiento zapatista había puesto en la agenda nacional un tema largamente postergado por el régimen emanado de la Revolución mexicana.

El movimiento de los Altos de Chiapas encontró simpatizantes en todos los estados del país, en donde los pueblos indios optaron por luchar desde las trincheras de la movilización más que de las armas. Uno de esos casos es el de Oaxaca, con condiciones de pobreza, marginación y presencia indígena semejantes a las de Chiapas. A pesar de su vecindad con la zona del levantamiento zapatista, y el hecho de que hubo intentos del EPR por incorporar al campesinado indígena oaxaqueño en la lucha armada, la capacidad del movimiento indígena oaxaqueño para avanzar por las vías legales le permitirían, en esa coyuntura nacional, arrancarle al estado regional importantes reformas

¹ “Primera declaración de la Selva Lacandona”, en *Chiapas con justicia y dignidad. Memoria de acuerdos, compromisos, acciones y obras*, pp. 145-147.

constitucionales y la promulgación de la primera ley de derechos de los pueblos indígenas.

¿Qué condiciones habían propiciado que en Chiapas se gestara un movimiento armado con gran base de apoyo indígena que confrontó al Estado mexicano, y no en Oaxaca, a pesar de la herencia en esta entidad de fuertes movilizaciones agrarias, laborales y universitarias, desde los años setentas, ni en otros estados? ¿Qué permitió que en este caso se optara por salidas más negociadas, como la promulgación de reformas en favor de los pueblos indios? ¿Por qué, a pesar de las fuertes presiones del movimiento zapatista, en Chiapas se negaría durante varios años esta posibilidad para, finalmente, terminar en una reforma mutilada que cumple sólo muy parcialmente las expectativas indígenas? Parte de estas preguntas encuentran respuesta en las páginas siguientes.

2. VER DE ABAJO PARA ARRIBA

Difiero de algunas de las interpretaciones globalizantes que predominaron en los primeros meses del alzamiento para explicar la insurrección campesina de las regiones altas de Chiapas. Al inicio, tal movimiento no surgió simplemente como una respuesta automática a la crisis del modelo salinista, como se repitió con mucho énfasis, o como una respuesta de la pobreza extrema de Chiapas para marcar un alto al dominio capitalista; por el contrario, me inclino a pensar que el alzamiento de principios de 1994 en las montañas sureñas fue, sobre todo en sus orígenes, una revuelta regional. Pero luego, por una adecuada interpretación de la correlación de fuerzas políticas, las repercusiones políticas, más que militares, que tuvo luego esta revuelta en el contexto general de la nación, devino en un movimiento que, aunque no sometió a crisis al sistema político mexicano, sí constituyó un fuerte cuestionamiento del mismo y abrió las posibilidades para la transformación política nacional. Una parte del triunfo de la oposición en las elecciones federales de 2000 tiene su fuente de aprovisionamiento en esta sacudida a la conciencia nacional.

Para entender cómo un conflicto regional deviene en un gran problema nacional, debemos apoyarnos de la luz que nos dan interpretaciones de la realidad que creen en la capacidad de los sujetos para, desde abajo, articularse y formar movimientos sociales.

Siempre ha existido en el sistema político mexicano un gran papel de la dimensión regional para comprender su larga estabilidad a lo largo del siglo

XX, pero también para entender su posible fragilidad cuando un sistema de dominio regional se desestructura y surge la rebelión, como fue el caso del estado sureño. ¿Por qué en Oaxaca, semejante en pobreza y marginación a Chiapas, no ocurrió un alzamiento semejante ni se inundó de las aguas del de Chiapas? Ésta es una pregunta que sólo puede ser respondida mediante la recurrencia a una explicación que se sustente en lo que he llamado los “sistemas de dominio regional”.

Los análisis simplistas identifican, como buenos distorsionadores de los textos clásicos marxistas, la relación causa-efecto de pobreza-insurrección. Como ha afirmado Stavenhagen,² la insurrección de Chiapas, aunque tuvo bases estructurales que la pueden determinar, contó con otros factores que la desencadenaron, dentro de los que hay que incluir elementos organizativos, ideológicos, propagandísticos, políticos y aun subjetivos, porque si no, ¿cómo explicar que en Chiapas, en una región de ese estado, aconteciera tal movimiento social, y no ocurriera en otras regiones del mismo, en otros muchos lugares del país o de América Latina en iguales condiciones de pobreza y marginación?

3. SISTEMAS DE DOMINIO REGIONAL

Aunque, sin duda alguna, los factores generales de pobreza y descenso del nivel de vida de los mexicanos son elementos importantes en la comprensión, la reconstrucción del concepto de totalidad en el fenómeno chiapaneco debería establecerse por otro camino más largo. La explicación puede intentarse tratando de develar la forma concreta en cómo se constituye en esa entidad su sistema de dominio regional, entendido como el nudo concreto e histórico en el que se articulan las relaciones de poder político y las formas de explotación y acumulación capitalistas.

Los sistemas de dominio regional son los nudos concretos de fuerzas que mantienen y reproducen la dominación estatal y la reproducción del sistema social y político al interior de una entidad federativa; resultan de relaciones conflictivas permanentes, en las que las élites provinciales logran traducir la política del Estado nacional en la región, a fin de garantizar en ese ámbito la reproducción sistémica.

² Rodolfo Stavenhagen, “Chiapas y los derechos humanos”, *La Jornada*. México, D. F., sábado 5 de febrero de 1994.

Las contradicciones sociales son una de las características de la construcción misma del Estado en México, de sus políticas, de sus acciones, de su historia. Tales contradicciones han tenido diferentes expresiones temporales y espaciales, lo que ha hecho que la política estatal y algunas de las prácticas y aparatos del mismo Estado se modifiquen de acuerdo con esos factores. Estas transformaciones han ocurrido sin que deje de ser, en última instancia, el garante de la reproducción general del sistema social; pero entre esa última instancia y la vida cotidiana de la política hay mucho que decir, escribir y conocer.

Aunque las ramas centrales del Estado mexicano eran muy fuertes, tanto en el manejo de los recursos públicos como en el control del proceso de toma de decisiones, el poder regional en el México actual es una realidad que no niega esa fortaleza estatal. De alguna manera, la constitución regional del poder político es una de las garantías mismas para la reproducción del sistema estatal global.

Si ubicamos nuestro análisis desde una perspectiva ya no nacional, sino una que llamaremos regional, podremos encontrar líneas de articulación política y formación del poder en un doble sentido: hacia los elementos más agregados de la totalidad social nacional —hacia arriba— y en dirección a los elementos más desagregados: las regiones, los municipios, las comunidades, los individuos concretos.

Aunque con semejantes condiciones de marginación y pobreza, las sociedades chiapaneca y oaxaqueña, vecinas cercanas, han tenido diferencias históricas en la formación de sus sistemas político-regionales, en sus estructuras de clases sociales, y en las maneras en cómo se dieron las relaciones entre el poder central y el regional, y entre éste y las sociedades indias. Parte de estas diferencias permiten entender por qué el movimiento armado del 1 de enero de 1994, que vendría a ser el catalizador en las regiones indígenas mexicanas y llevó a un incremento sustancial de las demandas de los pueblos indígenas hacia el Estado regional y nacional, estalló en Chiapas y no en Oaxaca.

a) Bases históricas del sistema de dominio regional oaxaqueño

La construcción de la dominación política por parte de los españoles en lo que hoy conocemos como estado de Oaxaca supuso una serie de articulaciones del grupo invasor, de mezclas y alianzas con las elites dirigentes de los señoríos y dominios políticos que imperaban en la región a su llegada.

La Conquista se dio a través de capitulaciones hacia los europeos, y no tanto mediante la confrontación armada. Los casos excepcionales parecieron ser el de los mixtecos de Tututepec, con los que se guerrearía varios años, y los mixes, que se mantuvieron asilados en sus montañas durante mucho tiempo. Aunado a esto, estaba el hecho de que la región oaxaqueña era una zona con alta densidad poblacional para los tiempos de los que hablamos. Así, las elites tradicionales, los principales, sus hijos, los herederos de los grupos dominantes indígenas, se convertirán en las instancias de intermediación política con los conquistadores.³

La comunidad indígena en Oaxaca, a pesar de ser presa de las enfermedades y males que llevarían al descenso de la población natural, se recompondría durante todo el periodo colonial y poscolonial, hasta llegar a nuestros días como la población mayoritaria. En 1792 se estimaba una población de 410,146 indígenas, que representaban 88 % de la población total; en 1810 se contabilizaban 600,000, es decir 89 % del total; en 1858 se estimaban 531,768, es decir, 86.7 %, y en 1901 se contaban 948,633 indígenas, que representaban 87 % de toda su población en la entidad. Actualmente constituyen casi el 60 % de la población en ese estado.⁴

Los zapotecos, los mixtecos y los otros grupos indios oaxaqueños habían desarrollado formas de organización política, cultural y étnica que les dio consistencia y resistencia pasiva al dominio colonial; les permitió conservar la tierra e incluso iniciar sus viejas disputas agrarias con pueblos y comunidades vecinas.

No obstante, las cargas en la extracción del tributo, los repartimientos de mercancías y de la producción obligada de grana cochinilla, y las exigencias exageradas de los curas y de las autoridades regionales llevarían a motines, revueltas y rebeliones, dentro de las que destacan la de 1547, cuando los indios intentan tomar la ciudad de Oaxaca y Miahuatlán; la de Villa Alta en 1551; la de Tehuantepec en 1660, que se puede considerar la más importante y de carácter regional, ya que implicó a pueblos zapotecos del istmo oaxaqueño y de chontales de Yautepec, y la de Ixtepeji, en la sierra, ese mismo

³ Moisés J. Bailón, “Dos regiones indígenas en el sur de México: Oaxaca y Chiapas a la luz de la revuelta del EZLN”, en Jorge Nieto Montesinos, comp., *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina*, pp. 291-304.

⁴ Jaime Bailón, *Pueblos indios, elites y territorio. Sistemas de dominio regional en el sur de México: una historia política de Oaxaca*.

año.⁵ Alicia Barabas contabiliza 21 rebeliones de 1521 a 1787 en el territorio de lo que hoy es Oaxaca,⁶ mientras William B. Taylor habla de 55 investigaciones judiciales en más de 43 pueblos que hicieron revueltas y tumultos.⁷

Pero, en general, la explotación fue de manera indirecta a través de tributos y cargas, y no tanto a través de la explotación directa de la fuerza de trabajo, por lo que los pueblos lograron conservar el control de sus territorios.

En Oaxaca, las principales disputas agrarias serían entre comunidades indígenas, o entre comunidades indígenas y las posesiones de los herederos de los viejos caciques indios, más que contra hacendados. Es cierto que hubo disputas de pueblos contra propietarios privados, pero sólo en pequeña proporción. Esta situación continúa hasta nuestros días.

Compartiendo el gran peso de la población indígena, para finales del siglo XVI, mientras en Chiapas existían 128 pueblos, en Oaxaca se contabilizaban 109 (con sus propias estructuras de autoridad y cierto grado de independencia política). Su crecimiento a lo largo del periodo demostraría la fuerza que recobraría la sociedad india dentro de la realidad regional oaxaqueña: a mediados del siglo XVIII, se contaban 393 pueblos; a principios del siglo XIX se hablaba de cerca de 1,000, cifra que, con fluctuaciones, se conserva hasta el porfiriato. Se trata de pueblos predominantemente indígenas con autonomía política, que sustituyen a las viejas repúblicas de indios, y que las elites oaxaqueñas no pudieron desaparecer.⁸

Un dato actual que documenta la fortaleza de los pueblos indios de Oaxaca para reproducirse y sobrevivir controlando la mayor parte de su territorio es que la propiedad comunal de la tierra sigue siendo la principal forma de tenencia de la tierra en la entidad, aunque hubo muchos intentos desamortizadores y privatizadores por parte de las elites regionales, como en Chiapas.⁹

⁵ María Teresa Huerta y Patricia Palacios, comps., *Rebeliones indígenas en la época colonial*.

⁶ Alicia Barabas y Miguel A. Bartolomé, coords., *Etnicidad y pluralismo cultural; la dinámica étnica en Oaxaca*.

⁷ William B. Taylor, *Drinking, Homicide and Rebellion in Colonial Mexican Villages*.

⁸ M. J. Bailón Corres, *La masacre de Agua Fria ¿etnocidio y genocidio estatal o autogenocidio comunitario?*, pp. 45-47.

⁹ Jan de Vos, *Vivir en la frontera: La experiencia de los indios de Chiapas*, p. 69, y Juan Pedro Viqueira, *Indios rebeldes e idólatras: dos ensayos históricos sobre la rebelión india de Cancuc, Chiapas, acaecida en el año de 1712*. Los anexos que Jan de Vos presenta en su texto son más que ilustrativos. Se refieren a disposiciones encaminadas al reparto y adjudicación de las tierras indias, quejas de despojos de las comunidades e informes de los propios funcionarios gubernamentales sobre las difíciles condiciones de vida y semiesclavitud de los indios del sureste mexicano.

Pero en Oaxaca no pudieron llegar a los extremos de las relaciones de servidumbre y esclavitud encubierta que se mantendría todavía en el siglo XX en ese estado, ni los pueblos perdieron la mayoría de sus tierras y territorios en el embate liberal.

Luego de la Independencia, tanto en Chiapas como en Oaxaca habrían revueltas y tumultos relacionados con la defensa de las tierras comunitarias amenazadas por el modelo de sociedad que buscaba homogeneizar la población y crear una sola categoría cultural: la de mexicano. En el caso oaxaqueño, la pérdida de tierras fue menor que en el caso de su estado vecino.

Así, mientras la tierra oaxaqueña seguía siendo predominantemente de origen social a la llegada de la Revolución, en Chiapas los propietarios agrarios, finqueros y ganaderos de origen nacional y muchos de ellos extranjeros, alemanes, ingleses y de otras nacionalidades, constituían la base de la estructura agraria.

La Revolución en Oaxaca se expresará en la lucha de las elites tradicionales de rancheros y pequeños hacendados, comerciantes y profesionistas que se habían aliado a las líneas porfiristas. Porfirio era oaxaqueño, y su fuerza política se había constituido con oaxaqueños, al igual que el indio de Guelatao, Benito Juárez.

Con la reforma agraria, los pueblos de Oaxaca que habían perdido parte de sus tierras a manos de hacendados en las zonas de mayor actividad comercial y económica —el valle central, el istmo, la costa y Tuxtepec— serán impulsados por los miembros del grupo revolucionario carrancista, obregonista, callista y cardenista, que arremeten arrogantes, desde un punto de vista de dominio federal. Ello lleva al reparto de la tierra y a la desaparición paulatina de los terratenientes como clase social importante en el panorama regional.

Así, se creaban ejidos y, con ello, la forma de relación clientelar del Estado revolucionario con los campesinos dotados de tierras. Pero en la mayor parte del estado la lucha no sería contra terratenientes, sino por la lucha legal de los pueblos que gestionaban el reconocimiento y la titulación de los bienes que habían poseído centenariamente. En algunos de estos casos los pueblos entre sí se disputaban importantes cantidades de tierra desde hacía siglos.

Luego, entre el ejidatario y el comunero hay diferencias estructurales. Uno recibe del estado la tierra, el otro recibe el reconocimiento de lo que siempre había poseído.

En Oaxaca, con altos índices de marginación y pobreza, las formas de explotación no rompieron sustancialmente con la unidad de la comunidad indí-

gena en términos de cinco factores esenciales: 1) El control histórico de su patrimonio territorial, que garantiza su reproducción política; 2) El tránsito pausado de sus formas de representación y dirección a través de la proliferación de muchas autonomías locales que dan por consecuencia la existencia de casi el 24 % de los municipios del país en el estado; 3) La permanencia de su identidad lingüística y cultural; 4) La persistencia de muchas disputas históricas entre pueblos que hacen que el estado aparezca como mediador entre ellos, y 5) La articulación hacia el sistema político de representación mediante un mecanismo de respeto del partido oficial a las decisiones comunitarias, y su registro posterior con las siglas de ese partido, a cambio de votar por sus candidatos a gobernador; diputados locales y federales; senadores, y presidente de la República.

A principios de los años noventas, casi 80 % de los ayuntamientos oaxaqueños seguían regidos en sus procedimientos de designación de autoridades locales por los usos y costumbres sin injerencia directa de partidos, aunque el PRI los registraba como triunfos suyos.

Estas condiciones particulares, por otra parte, impidieron que en Oaxaca el factor de articulación del sistema de dominio regional corriera a cargo de una clase terrateniente dominante, la cual, sin dejar de existir en la Colonia y la Independencia, lo haría como clase aliada a los mineros y comerciantes de la capital del estado y a sus representantes por excelencia: los abogados y profesionistas de la clase media de la ciudad capital, con quienes se emparentarían por vínculos sanguíneos y civiles. Estos últimos grupos constituirían la elite dominante en la región, ante la imposibilidad de los terratenientes por apropiarse de la parte esencial de las tierras de los pueblos indios.

b) Bases históricas del sistema de dominio regional chiapaneco

A la llegada de los españoles, sólo una parte de lo que hoy es Chiapas estaba controlada por los aztecas: la región costera del Soconusco. El resto del territorio también estuvo bajo su control, pero no de manera permanente. Los chiapanecas, asentados en la vega del río Grijalva desde el siglo V, constituyeron una fuerza regional que controlaba pueblos indios de origen zoque y tzotzil, en la zona del río y la parte sur de los altos, a los que esclavizaban, exigían tributo y relaciones de servidumbre. Se trataba de un pueblo guerrero que tuvo que ser conquistado por las armas españolas. Igual acontecía con los lacandones, ligados a las ciudades selváticas del clásico tardío, y sus pueblos vecinos, a quienes atacaban con cierta frecuencia. La oposición armada a la

Conquista española se prolongó por casi dos siglos, dependiendo del pueblo en cuestión, ya que se habla de una conquista definitiva hasta 1695.¹⁰ Hubo, sin embargo, importantes sublevaciones en las zonas dominadas que pusieron en jaque a la región. Dentro de otras merecen mencionarse la de los chiapanecas y zoques en 1532-1534; la de 1677, cuando unos indios fingieron ser la Santísima Trinidad; el motín de Tuxtla en que es lapidado el Alcalde Mayor y el gobernador indígena de 1693; la de varios pueblos de la región de los Llanos de 1701; tres conmociones de importancia que se desarrollaron de 1709 a 1711 en los Zendales, y la que fue una rebelión de alcances regionales muy importantes en 1712.¹¹ Entre estos movimientos hubo, además, motines y otras acciones de carácter comunitario. Después de la Independencia habría también movilizaciones y otras revueltas indígenas.

La dominación española en lo que hoy es Chiapas, al contrario de Oaxaca, no se realizó desde un solo frente. Las disputas sobre lo que correspondía a cada empresa de conquista llevó la creación de dos provincias coloniales: el Soconusco, que coincidía casi con la entidad controlada antes por los aztecas, y Chiapa, de nueva creación, que incluyó la comarca del mismo nombre más las regiones del Lacandón, los Zoques, los Quelenes, los Zendales y los Llanos, zonas que habían tenido relativa autonomía frente al dominio azteca.¹²

La existencia de zonas amplias desocupadas, situación que se incrementó por las políticas de congregación forzada que redujo el número de pueblos indios, el descenso poblacional por epidemias europeas y africanas y el exterminio de la guerra en esas zonas, dentro de otros factores, propiciaron que los pueblos coloniales que a finales del siglo XVI formaron las provincias de Chiapa (98 pueblos) y Soconusco (30 pueblos),¹³ se concentraran en dos áreas relativamente compactas. A su alrededor se extendían las tierras de las comunidades, cuyos límites se establecían en la legislación de indias de acuerdo con el número de habitantes. Muchos pueblos no iban más allá de la legua cuadrada que ordenaba la legislación colonial; más allá de estos dominios, se extendían inmensas áreas despobladas que fueron acaparadas por hacendados españoles, rancheros mestizos, eclesiásticos y funcionarios civiles.¹⁴

¹⁰ J. de Vos, *op. cit.*, p. 69, y J. P. Viqueira, *op. cit.*, *passim*.

¹¹ J. de Vos, *op. cit.*, p. 69.

¹² *Ibid.*, pp. 35-76.

¹³ *Ibid.*, p. 111.

¹⁴ *Idem*.

Con mayor rigor que en otras partes de México, en Chiapas se vivió no sólo el flagelo de las epidemias, sino también el del tráfico de esclavos y el cobro de tributos; el trabajo forzado y la esclavitud no fueron inventos españoles, sino realidades de la sociedad indígena regional de los aguerridos chiapanecas contra otros pueblos, como los tzotziles y los tzeltales.¹⁵

Jan de Vos menciona que, de acuerdo con cálculos realizados a fines de los años setentas, en 1521 habitaban las regiones de Yucatán, Tabasco, Chiapa y Soconusco aproximadamente 1,700,000 personas, y que para 1550 sólo quedaban 400,000; es decir, la población había caído un 70 % en tres décadas, descenso que continuaría durante toda la época colonial.¹⁶ Así, estima que para lo que hoy es Chiapas la población predominantemente indígena en 1528 era de alrededor de 220,000 habitantes, y que ésta se había reducido a 80,000 en 1611. El censo de 1814 contabilizaba 130,298 habitantes en la provincia de Chiapas, de los que 105,252 eran indios. Para 1892, aunque aumentado a 159,066 personas, la población india reducía su participación al 57 % del total en la entidad, ya que los mestizos, los negros y los blancos eran 117,783 personas.¹⁷

En Chiapas, el problema agrario fundamental sería el de los propietarios agrarios; los hacendados y los ganaderos, y los dueños de plantaciones de añil, de monterías, etcétera, contra los pueblos indios. Esto llevaría a la reducción del territorio patrimonial de los pueblos, arrinconándolos a las áreas montañosas.¹⁸

Los pueblos indios fueron llevados a un sistema de explotación basado en la servidumbre directa de su fuerza de trabajo, en el sistema del repartimiento de productos y en la compra monopolizada de la producción indígena, así como en el cobro excesivo de los servicios y reclamos de los religiosos. Si la explotación colonial fue brutal en México, en Chiapas no tuvo parangón con ninguna región; tanto, que las formas de explotación, modificadas sólo un

¹⁵ *Ibid.*, pp. 57-61.

¹⁶ *Idem.* Sus cálculos se basan en las cifras de Peter Gerhard, *La frontera suroriental de la Nueva España*.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Antonio García de León, *Resistencia y utopía; memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia*. En su libro, el autor proporciona un completo viaje al centro de la tierra chiapaneca para comprender la realidad integral de esa formación regional y entender mucho mejor lo que pasó durante los últimos años.

poco, sobrevivieron hasta después de la Revolución mexicana, ya muy entrado el siglo XX.

A diferencia de Oaxaca, en el caso de Chiapas hubo contención al crecimiento de los pueblos indios. En 1611 se hablaba de 128 pueblos para las dos provincias (Chiapas y Soconusco); en 1778 se mencionaban 108 pueblos; en 1870 se sabía de 111, y en 1892 se conocían 119.¹⁹ Más que aumentar, incluso disminuyeron en número.

En el estado de Belisario Domínguez la clase terrateniente, los ganaderos y los finqueros formaban lo que García de León llama la familia chiapaneca.²⁰ La hacienda fija y la ganadería trashumante había gestado en Chiapas un actor social que participaba en el sistema de dominio regional permeando las relaciones de clase y de poder con las comunidades indias, a las que acosaban y se convertían en su enemigo principal. En ese enfrentamiento desigual jugó un gran papel la extensión de la ganadería: una especie de fuelle recurrente que varía cíclicamente la frontera entre ganaderos y campesinos, entre opresores tradicionales y oprimidos endémicos. El señor de la tierra engendraba también la fortaleza de formas de discriminación social. Un sistema de dominio regional particular tendría que surgir en esta sociedad sureña, en la que, a diferencia de los mineros y comerciantes oaxaqueños, la elite dirigente estaba ligada a la posesión de la tierra y al control de la fuerza de trabajo indígena.²¹

Mientras en Oaxaca, en donde la elite dominante estuvo asentada sobre todo en la ciudad capital, no hubo grandes conflictos interregionales; lo que hoy es Chiapas se vio dividido en dos provincias: la de los Chiapas y la del Soconusco. Por ejemplo, en los primeros años, luego de disputas internas entre los conquistadores, la primera provincia fue adscrita a la autoridad de Pedro de Alvarado en Guatemala.²² A lo largo de la Colonia, el control de esta región a veces estuvo a cargo de los poderes asentados en la ciudad de México y otras al de Guatemala. Por algún tiempo, al principio de la vida independiente, aunque formó parte de los 19 estados que integraron la federación mexicana en 1824, la región del Soconusco seguiría ligada la federación centroamericana creada a raíz de la Independencia.²³

¹⁹ J. de Vos, *op. cit.*, p. 62.

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² Emilio Zebadúa, *Breve historia de Chiapas*, p. 79.

²³ Chiapas, adscrita inicialmente a la Capitanía General de Guatemala, se incorpora al Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide en 1821. Más tarde, en 1824, al jurarse la Constitución, se integra a la federación mexicana, sin el Soconusco, región que será recuperada posterior-

Otro conflicto importante entre las elites chiapanecas, resultado de estas divisiones iniciales, fue el de las diputadas entre el grupo de Los Altos y el de Los Valles, que ocasionarían el cambio de la sede de los poderes de la región. Éstos estuvieron depositados mucho tiempo en Ciudad Real (hoy San Cristóbal de las Casas), para asentarse en alguna ocasión en Chiapa, en Los Valles, regresar luego a Los Altos y finalmente quedar en Tuxtla Gutiérrez.

A diferencia de Oaxaca, en Chiapas las tropas invasoras del constitucionalismo encuentran una clase terrateniente y señorial muy fuerte. Al pretender organizar a los trabajadores asalariados e intentar repartos de tierra para aliarse a los campesinos a su favor, originan una fuerte movilización armada encabezada por terratenientes y nutrida por los peones acasillados de sus haciendas: la revolución mapache. Esta misma fracción terrateniente se alía a Obregón en su alzamiento contra Carranza, con lo que consiguen mantenerse en el poder y posponer la cuestión de la reforma agraria durante varias décadas.

Será hasta el cardenismo cuando el reparto agrario, sobre todo a partir de la creación de ejidos, se empieza a concretar un poco en Chiapas. Fue durante este periodo que se realizaron los principales repartos, cuando las luchas sindicales de décadas atrás fueron enfocadas a la lucha por la tierra para limitar el poder de los terratenientes en la entidad, y también para debilitar las organizaciones comunistas y socialistas que eran muy fuertes, sobre todo en las zonas de plantación. Los peones acasillados se convirtieron en solicitantes de tierra en sus lugares de origen.²⁴

En un estudio sobre el reparto agrario en esa entidad se considera que éste puede entenderse en tres etapas: la primera es la etapa política, hasta los años cuarentas, encaminada a minar la fuerza terrateniente y la movilización comunista en la región; la segunda etapa, de 1940 a 1970, de carácter productivista, encaminada a expandir la frontera agrícola sobre terrenos nacionales, sin afectar a los propietarios, y la tercera etapa, de los setentas hacia adelante, que buscó resolver la problemática social relacionada con la expansión de la ganadería sobre tierras dedicadas a la agricultura y la creación de grandes obras de infraestructura estatal, como presas y la explotación petrolera, que dañó al campesinado; el incremento poblacional; la migración de refugiados centroamericanos; el agotamiento de terrenos nacionales, y desastres natura-

mente. Para detalles de estos procesos, véase Edmundo O'Gorman, *Historia de las divisiones territoriales de México*.

²⁴ María Eugenia Reyes Ramos, *El reparto de tierras y la política agraria en Chiapas 1914-1988*, p. 31.

les, como la erupción del Chichonal. En este último periodo se gestaron fuertes movimientos campesinos que reclamaban tierra.²⁵

De 1920 a 1984 en Chiapas se contabilizaba la entrega de 2,952,638 hectáreas a 144,044 solicitantes. La mayor parte de estas tierras fueron dotaciones ejidales: 1,934,655 hectáreas, según el estudio que venimos citando. Las ampliaciones de ejido representaron 530,647 hectáreas; la restitución, el reconocimiento y la titulación de bienes comunales sólo 259,377, y los nuevos centros de población contabilizaron 219,334 hectáreas.²⁶ Pero la parte fundamental de la política agraria en Chiapas no se construyó fundamentalmente sobre la afectación de los terratenientes, sino sobre terrenos llamados baldíos y nacionales, por lo que la estructura de clases agrarias se modifica con la creación de grupos ejidatarios, pero sin afectar a los propietarios de las tierras y el ganado: sin afectar la desigual estructura de clases sociales en la región. Tampoco se realizaron, como veremos, muchas acciones en esos años para restituir las tierras comunales de los pueblos indígenas, ni por el reconocimiento de las pocas que quedaban luego del largo saqueo colonial y el posterior a la Independencia.

En el caso de Chiapas, la debilidad organizativa y política de las clases indígenas frente al embate exterior llevarán a la formación de otro tipo de clases dominantes. Ahí los terratenientes, a diferencia de Oaxaca, eran todavía un actor esencial del panorama regional y un actor primordial en los municipios del conflicto armado zapatista; lo siguen siendo a nivel de la estructura de poder en la entidad, del sistema político regional y del sistema de dominio regional.

4. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS ACTUALES ENTRE OAXACA Y CHIAPAS

Los antecedentes históricos expuestos nos permitirán comprender ahora que, con semejanzas de pobreza y marginación, las condiciones de la correlación de fuerzas en Chiapas y Oaxaca tienen en el territorio y en la cuestión de la tierra elementos que permiten explicar los sistemas de dominio regional en cada uno de ellos.

La población y el territorio son dos aspectos fundamentales de la dominación política. El poder se asienta sobre un cierto espacio geográfico que se

²⁵ *Ibid.*, pp. 30-34.

²⁶ *Ibid.*, p. 122.

politiza por ese mismo hecho, convirtiéndose en territorio, es decir, en zona de mando. Asimismo, se ejerce sobre cierto tipo de población con características culturales específicas. La dominación se impone sobre pueblos y hombres concretos asentados en determinados espacios geográficos que controlan.

El cuadro 1, que presentamos a continuación, nos expresa los siguientes elementos. Tanto Oaxaca como Chiapas poseen una población muy parecida: 3.5 millones en el primer caso y un poco más de 4.2 millones en el segundo. De igual manera, en una construcción del INEGI que toma en cuenta 36 variables para medir el nivel de desarrollo por entidad federativa, en una escala descendente del 7 al 1, Chiapas y Oaxaca (junto con Guerrero) ocupan el último lugar en nivel de desarrollo, es decir el primer lugar en marginación.

CUADRO 1

Población total, niveles de bienestar, localidades, población rural e indígena, pueblos indios y municipios en los estados de Oaxaca y Chiapas (años 2000-2003)

<i>Entidad</i>	<i>Población total</i>	<i>Nivel de bienestar social*</i>	<i>Localidades</i>	<i>Porcentaje población rural</i>	<i>Porcentaje población indígena</i>	<i>Pueblos indígenas</i>	<i>Municipios</i>
República Mexicana	103,263,388		199,391	25	13	62	2,445
Estado de Oaxaca	3,506,821	1	10,519	74	55	15	570
Estado de Chiapas	4,293,459	1	19,455	68	40	9	119

* En una escala descendente del 7 al 1, en la que se toman 36 variables como indicadores de bienestar, Oaxaca y Chiapas, junto con Guerrero, ocupan el primer lugar de marginación, representando 10.72 % de la población del país.

Fuente: http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/anexo_a.pdf (consultada el 24 de octubre de 2006); INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda*. Aguascalientes, 2000; *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2001-2006*. México, Sedesol / INI / Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, [s/f], e INEGI, *Niveles de bienestar en México*, en: <http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fnivbien.html> (consultada en agosto de 2003).

Otras características parecidas son las de número de localidades. Los dos estados expresan una gran dispersión poblacional (10.5 millares de localida-

des en Oaxaca, y una mayor dispersión en el caso de Chiapas, con 19.4 millares). Cuando el promedio nacional nos habla de una sociedad urbana (sólo 25 % de la población total del país vive en localidades de carácter rural), en el caso de los dos estados analizados se trata de sociedades predominantemente rurales (74 % de la población oaxaqueña y 68 % de la chiapaneca viven en localidades de este tipo).

En cuanto a la presencia de población indígena destaca que mientras se considera que sólo 13 % de la población nacional tiene esta característica, en el caso de Oaxaca el porcentaje es de 55 % y en el de Chiapas de 40 %.

En lo que corresponde a las grandes categorías étnicas, de los 62 grupos lingüísticos existentes en México, en Oaxaca (con 15 grupos) se reproduce el 24 % de los mismos, lo que da idea de la fuerza de las culturas originarias de esa región. Por su parte, en Chiapas (con nueve de los grupos) pervive el 14 % de esos grupos lingüísticos reconocidos en el país. Tanto en Chiapas como en Oaxaca lo indígena es un elemento fundamental para comprender la dinámica de la sociedad regional.

A partir de aquí empiezan a aparecer algunas diferencias. En el caso de Oaxaca posee cerca de 24 % de los municipios del país (570), lo que tiene cierta congruencia con su dispersión poblacional y nos habla de mayor autonomía de los centros de población y una menor concentración del poder territorial.

El caso de Chiapas, por el contrario, con sus 119 municipios, representa menos del 5 % del total de municipios a nivel nacional. Aunque tiene casi el doble de centros de población que Oaxaca, éstos poblados carecen de mucha autonomía política y están, por lo general, adscritos a cabeceras municipales muy distantes.

El territorio es un indicador fundamental para conocer el grado de autonomía que un pueblo o comunidad indígena tiene sobre su entorno. Ello también expresa de alguna manera su capacidad para operar sus formas propias de organización política, económica y social.

De esa manera, en el cuadro 2 podemos ver que, a pesar del fracaso de la reforma agraria en cuanto a haber conseguido el desarrollo del campesinado mexicano, el hecho de que más de la mitad del territorio nacional siga siendo ejidal o comunal, es decir, que la propiedad rural siga teniendo un carácter social, nos da esperanzas en cuanto a una lucha más adelante para revertir las reformas anticampesinas de 1992, realizadas al artículo 27 constitucional.

CUADRO 2
Superficie agraria por tipo de tenencia en Oaxaca y Chiapas
(años 2002-2003)

	<i>República Mexicana</i>		<i>Estado de Oaxaca</i>		<i>Estado de Chiapas</i>	
	<i>Absolutos (hectáreas)</i>	<i>Relativos</i>	<i>Absolutos (hectáreas)</i>	<i>Relativos</i>	<i>Absolutos (hectáreas)</i>	<i>Relativos</i>
Superficie total	195,924,800	100.0	9,314,700	100.0	7,362,800	100.0
Propiedad social*	101,525,316	51.8	8,179,091	87.2	4,233,176	57.5
Superficie privada y otras**	94,519 159	48.2	1,135,609	12.2	3,129,624	42.5

* Suma de superficie ejidal y comunal.

** Incluye la superficie privada y otras formas de propiedad distintas a la ejidal y comunal.

Fuente: Registro Agrario Nacional, datos al 29 de julio de 2002 (para la República Mexicana y Oaxaca) y al 27 de enero de 2003 para Chiapas, en: http://www.sra.gob.mx/Info_Agrar/2003/febrero03/index.htm

Así, el 51.8 % de la tierra del país sigue teniendo un origen social: es decir que el Estado revolucionario dotó de tierra a campesinos que no la tenían, mediante la creación de ejidos; les restituyó tierras que habían perdido, o bien, les reconoció y tituló posesiones que los pueblos indígenas nunca perdieron a pesar de los embates en contra de la propiedad social durante toda la Colonia y sobre todo durante el siglo XIX. No olvidemos que uno de los motores de la Revolución mexicana fue la lucha de las comunidades indígenas para recuperar las tierras de las que habían sido despojadas.

Cuando analizamos los dos estados que venimos comparando nos percatamos de que el peso de la propiedad social es mucho mayor en Oaxaca que en Chiapas (87.2 % del total de su superficie en el primer caso contra 57.5 % en el segundo). Ello da una idea de que hablamos de una sociedad eminentemente campesina en el caso del agro oaxaqueño, y una sociedad campesina, pero que convive con propiedad privada, en el caso chiapaneco, el cual es muy parecido al del total nacional.

Enseguida, en el cuadro 3, podemos ver el peso social de ejidatarios y comuneros en relación al total de los núcleos asociados a la reforma agraria.

Así, mientras a nivel nacional el 92.8 % de los núcleos agrarios corresponden a ejidos, es decir a figuras creadas por la Revolución, sólo 7.2 % de los núcleos corresponden a comunidades agrarias.

CUADRO 3
*Núcleos agrarios por tipo de tenencia social de la tierra.
Oaxaca y Chiapas (años 2002-2003)*

Núcleos	República Mexicana		Estado de Oaxaca		Estado de Chiapas	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Total de núcleos ejidales y comunales	30,098	100.0	1,464	100.0	2,378	100.0
Núcleos ejidales	27,941	92.8	818	55.9	2,292	96.3
Núcleos comunales	2,157	7.2	646	44.1	86	3.7

Fuente: Registro Agrario Nacional, datos al 29 de julio de 2002 (para la República Mexicana y Oaxaca) y al 27 de enero de 2003 para Chiapas, en: http://www.sra.gob.mx/Info_Agrar/2003/febrero03/index.htm

La situación de Chiapas es semejante al promedio nacional. El 96.3 % de los núcleos agrarios son de carácter ejidal, y sólo 3.7 % son comunales. Esto quiere decir que, así como en el resto del país los pueblos indígenas fueron presa de la desamortización y de la política de adjudicaciones, en Chiapas también hubo una descampesinización que el reparto agrario buscó resolver.

Por el contrario, en el caso de Oaxaca hay un mayor equilibrio: 55.9 % de los núcleos agrarios son ejidales y 44.1 % son comunales. Adelante veremos que este equilibrio se revierte en favor de los núcleos comunales, porque cada propiedad comunal concebida como unidad territorial tiende a ser mucho más extensa que la ejidal.

Y esto es lo que nos muestra precisamente el cuadro 4. Así, vemos que del total de campesinos beneficiados directamente con la entrega o restitución de la tierra, el 84 % a nivel nacional es representado por ejidatarios (3.2 millones de ellos), mientras que los comuneros sólo representan el 16 % del total de beneficiarios directos (poco más de 617 mil campesinos comuneros, principalmente indígenas).

CUADRO 4
*Beneficiarios directos del reparto agrario por tipo de tenencia social
 de la tierra en Oaxaca y Chiapas
 (años 2002-2003)*

	<i>República Mexicana</i>		<i>Estado de Oaxaca</i>		<i>Estado de Chiapas</i>	
	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos</i>	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos</i>	<i>Absolutos</i>	<i>Relativos</i>
Ejidatarios y comuneros titulares	3,889,576	100	352,985	100	328,884	100.0
Ejidatarios titulares	3,271,916	84	113,130	32	256,916	78.1
Comuneros titulares	617,660	16	239,855	68	71,968	21.9

Fuente: Registro Agrario Nacional, datos al 29 de julio de 2002 (para la República Mexicana y Oaxaca) y al 27 de enero de 2003 para Chiapas en: http://www.sra.gob.mx/Info_Agrar/2003/febrero03/index.htm

Las cosas son semejantes en el caso de Chiapas. El 78.1 % de los campesinos beneficiados lo fueron bajo la figura de ejidatarios, y sólo 21.9 % lo fue como comunero. Esto puede ser un indicador de que había más campesinos que habían perdido su tierra o no la tenían, y por eso solicitaban la dotación del Estado, en comparación con aquellos que aún la conservaban como bienes comunales y exigían su reconocimiento y titulación.

En el caso de Oaxaca vemos que las cosas son diferentes. El 68 % de los beneficiarios fueron comuneros (239,855 productores directos), mientras que la figura del ejidatario representa poco menos de la mitad de aquéllos. Así, fueron poco más de 113,000 ejidatarios, que representan 32 % de los beneficiados por la reforma agraria en la entidad.

Los dos cuadros siguientes son fundamentales para entender las diferencias estructurales entre Chiapas y Oaxaca, ya vertida en los anteriores, pero irrefutables en estos dos.

El cuadro 5 nos muestra que mientras que Oaxaca sólo representa el 1.9 % de la superficie ejidal de México, el caso de Chiapas es más relevante, ya que corresponde al 4 % de la superficie del país. Es decir, hubo mayor reparto agrario en este último estado que en Oaxaca.

Por otra parte, resalta que Oaxaca representa el 34 % del total de tierras comunales de México, cifra muy cercana al de municipalidades y grupos étnicos.

nicos que tiene en relación con el país, mientras que Chiapas sólo tiene 5 % del total de tierras comunales del país.

CUADRO 5
Superficie ejidal y comunal en Oaxaca y Chiapas
(años 2002-2003)

	<i>Superficie ejidal</i>		<i>Superficie comunal</i>	
	<i>Absolutos**</i>	<i>Relativos</i>	<i>Absolutos**</i>	<i>Relativos</i>
República Mexicana	84,686,526	100.0	16,838,790	100
Estado de Oaxaca*	1,639,634	1.9	5,737,415	34
Estado de Chiapas	3,391,725	4.0	841,451	5

* No estamos incluyendo la superficie en litigio por 802,042 has., que incrementaría el peso de las tierras comunales de Oaxaca en el total nacional.

** En hectáreas.

Fuente: Registro Agrario Nacional, datos al 29 de julio de 2002, y al 27 de enero de 2003 para Chiapas, en: http://www.sra.gob.mx/Info_Agrar/2003/febrero03/index.htm

Por último, el Cuadro 6 nos muestra el peso relativo de la superficie ejidal y la comunal, tomado separadamente dentro de la superficie total para la República y los dos estados analizados.

CUADRO 6
Superficie ejidal y comunal en Oaxaca y Chiapas
(años 2002-2003)

	<i>Superficie total</i>		<i>Superficie ejidal</i>		<i>Superficie comunal</i>	
	<i>Absolutos (hectáreas)</i>	<i>Relativos %</i>	<i>Absolutos (hectáreas)</i>	<i>Relativos %</i>	<i>Absolutos (hectáreas)</i>	<i>Relativos %</i>
República Mexicana	195,924,800	100	84,686,526	43.22	16,838,790	8.59
Oaxaca	9,314,700	100	1,639,634	17.60	5,737,415*	61.59
Chiapas	7,362,800	100	3,391,725	46.06	841,451	11.42

*No estamos incluyendo la superficie en litigio por 802,042 has., lo que incrementaría el peso de las de las tierras comunales de Oaxaca a casi el 75 % del total.

Fuente: Registro Agrario Nacional, datos al 29 de julio de 2002, y al 27 de enero de 2003 para Chiapas, en: http://www.sra.gob.mx/Info_Agrar/2003/febrero03/index.htm

Así, vemos en primera instancia que la propiedad ejidal representa poco más de 43 % del total de superficie del país, mientras que la comunal no llega ni al 9 % del total.

Los porcentajes son muy parecidos en Chiapas. El 46 % de la superficie total del estado es ejidal, y sólo poco más de 11 % es comunal.

Por el contrario, el caso oaxaqueño sigue siendo ejemplar. Sin considerar más de 800,000 hectáreas, la mayoría de origen comunal, que están en litigio todavía, esta forma de posesión representa más del 61 % del total de la superficie de la entidad. Contabilizando los terrenos en litigio, llegaría a ser casi de 75 %. Por contraste, los terrenos ejidales representan apenas poco más de 17 % de toda la superficie.

5. EL MOVIMIENTO NEOZAPATISTA

Desde finales de los años setentas se habían dado en Oaxaca condiciones para abrir espacios a las nuevas fuerzas y los nuevos actores sociales que emergían de los centros educativos, del campo y de los centros de trabajo. Poco a poco, se crearon formas de interlocución de partidos de oposición, de organizaciones de productores independientes, de organizaciones sociales, con el gobierno estatal y con los dirigentes del sistema de dominio regional.

Las administraciones gubernamentales de 1986 a 1998, además de concitar al apoyo de los sectores y organizaciones tradicionales afiliadas a su partido, convocaron a muchas organizaciones productivas independientes, que habían sido satanizadas años antes, para establecer nuevas formas de diálogo y de concertación política. Tales medidas, sin lugar a dudas, rindieron sus frutos para la reproducción del sistema de dominio regional oaxaqueño.

Para 1995, 412 municipios oaxaqueños eligieron a sus autoridades sin injerencia de partidos. En los municipios restantes, el PRI gobernaría en 110, el PRD en 33, el PAN en 11, el Parmeo y el PVEM en uno, y en dos casos se habrían anulado las elecciones. El Congreso estatal estaba integrado por 25 diputados priistas y 17 de otros partidos.²⁷

Hubo conflictos en algún grupo de estos municipios, pero la existencia de una nueva legislación, que reconocía los derechos de las comunidades a designar por sus propios procedimientos a sus autoridades municipales, otorgó mejores condiciones de gobernabilidad al estado en esos años.

²⁷ J. Bailón, *Pueblos indios...*, *op. cit.*, pp. 234-235.

Al igual que en Oaxaca, en los últimos años se crearían en Chiapas varias organizaciones productivas y sociales muy importantes. La CIOAC, la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Campesinos, la Organización Campesina Emiliano Zapata, la Alianza Campesina y otras separadas de las centrales campesinas oficiales. La cerrazón del sistema de dominio regional para encontrar salidas a una parte de las demandas postergadas de algunos de estos grupos, asociados a problemas de violencia y confrontación con propietarios privados y seguramente con funcionarios estatales de rango menor, llevarían a escisiones en algunas de las organizaciones y a la formación de corrientes proclives al abandono de la lucha por los procedimientos legales para recurrir a la crítica de las armas. Ello brotó el 1 de enero de 1994, para dar comienzo a esta historia que todavía no termina de contarse.

En los últimos 50 años de la vida de Chiapas, el problema de la tierra seguía siendo un tema estructural fundamental. La reforma agraria no había alcanzado lo que en otras partes del país, y la disputa por la misma era un tema sin resolver en una sociedad regional gobernada por las élites terratenientes que, aunque disminuidas en las últimas décadas, seguirían siendo un activo para avivar el conflicto agrario. Al lado de esto aparecería un papel creciente del ejército como instancia punitiva, además de nuevos actores económicos y nuevas alianzas políticas.²⁸

No obstante, para proporcionar otros elementos que pueden contribuir a desentrañar el alzamiento del 1 de enero de 1994 en Chiapas, habría que agregar otros factores en la constelación de elementos que intervienen para desencadenarlo. Algunos de ellos pueden ser los siguientes: a) La base social del EZLN se asentaba sobre campesinos indígenas no poseedores anteriormente de tierra, desplazados de otras regiones del estado que llegaban a la selva como colonos e invasores; esto da otro contenido a su realidad como grupo social, a diferencia del indígena que siempre ha vivido en su comunidad; b) La caída de los precios internacionales del café, que arruinarían a muchos pequeños productores que no contaron, como en Oaxaca, con un programa emergente del gobierno que resarciera parte de los daños; c) La ausencia, seguramente, de trabajo como peones en las fincas cafetaleras a causa de la misma situación; d) El descontento por el decreto de veda para la explotación forestal en la selva chiapaneca, que dejaría, como en el caso del café, sin ingresos monetarios directos a campesinos que explotaban el bosque para pro-

²⁸ Antonio García de León, *Fronteras interiores. Chiapas: una modernidad particular*, pp. 15-33.

ducir madera, carbón, ocote o leña, y los confrontaba con funcionarios gubernamentales y policías; e) El permanente roce con los ganaderos y pequeños propietarios por la lucha por la tierra; f) La influencia de la frontera guatemalteca, con su tránsito de hombres y armas, ideas y propuestas alejadas de la lucha institucional; g) La presencia de un clero católico altamente militante que generó cuadros dirigentes y catequizadores que se desparramaron por muchas comunidades sembrando la semilla de la organización y la reivindicación, y h) Paradójicamente, también la presencia de un ámbito de vida religiosa diversa y confrontada entre católicos y muchas iglesias protestantes.

Aunque la movilización y expresión del EZLN respondió inicialmente a una lógica regional, a los pocos días las repercusiones políticas del movimiento fueron nacionales e internacionales.

El conflicto social en Chiapas expresó la incapacidad del sistema de dominio regional para resolver demandas postergadas de pueblos indios en los que confluyeron una serie de factores que llevarían, cerradas todas las puertas posibles, a unirse a una organización que seguramente, como el propio subcomandante Marcos afirmara, llevaba varios años de gestación en la sierra y selva chiapanecas.

La estabilidad de los sistemas de dominio regional en las entidades federativas, con el ejemplo de Chiapas, muestra el grado de preocupación que pueden originar para el sistema político-nacional cuando fallan sus mecanismos de intermediación. La entidad federativa, con sus luchas, sus alianzas, su expresión de dominio regional, es un factor fundamental para la reproducción del sistema político mexicano. El caso de Chiapas así lo ha demostrado. El de Oaxaca, también. Al fallar el sistema regional de control, tiene que hacerlo el nivel federal, pero al mismo tiempo muestra la debilidad del sistema global ante una crisis regional.

II. DERECHOS INDÍGENAS EN OAXACA

I. INTRODUCCIÓN

En junio de 1998, el Congreso del Estado de Oaxaca incluía su nombre en la historia legislativa mexicana. Con la aprobación de los decretos 258 y 266,¹ que reformaban y adicionaban la Constitución estatal y creaban la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (LDPCIEO en lo sucesivo), se reconocían, dentro de otros derechos, el de la autonomía y el de la identidad cultural para la población mayoritaria en esa entidad sureña: los indígenas, demanda fundamental del EZLN desde los primeros días de su alzamiento en las montañas chiapanecas en enero de 1994. Era la primera ocasión, en el México posrevolucionario, que se reconocían derechos, con claridad y abiertamente, a los pueblos indígenas.

Las legislaturas y los gobiernos locales, en la tradición del sistema político dominado por el PRI, habían sido durante más de medio siglo simples comparsas que seguían la dinámica que el congreso y el gobierno federales determinaban. En muy pocas ocasiones, durante todo el régimen priísta, alguna entidad federativa había legislado más allá de los marcos establecidos por el presidente en turno y su partido. Por eso, lo logrado en Oaxaca en esos años fue trascendente.

Los decretos mencionados en párrafos anteriores fueron aprobados dos años después de que se hubieran entrampado las negociaciones del movimiento insurgente con el gobierno federal, a raíz de la negativa de éste para enviar al Congreso de la Unión la propuesta de reformas a la Constitución redactada por la COCOPA, tal y como habían acordado las partes como condición para el reinicio del diálogo. Era un tiempo nacional cerrado y sin visos

¹ *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, sábado 6 y viernes 19 de junio de 1998.

de una salida al túnel, por el temor de los aliados del gobierno zedillista de la balcanización de México si se aprobaban las reformas propuestas.

¿Cuáles fueron en ese momento, y son en la actualidad, los alcances y significados de las reformas y la ley oaxaqueña en materia de la autonomía reconocida a sus pueblos indígenas?

¿Cómo había sido posible que un gobernador y una legislatura estatal dominada por el PRI hubiesen ido en contra de la corriente federal prevaleciente para no avanzar en el diálogo con el movimiento indígena y dictaminar una ley que se convertiría probablemente en la más avanzada y mejor elaborada jurídicamente en todo el continente?

¿Por qué el sistema de dominio regional oaxaqueño fue en contra de la tradicional subordinación de las entidades federativas a la federación y qué argumentos legales se esgrimieron?

¿Cuáles fueron las condiciones históricas, la correlación de fuerzas nacionales y regionales, para que en Oaxaca se dieran estos importantes cambios legislativos, y no en otra parte, como en Chiapas, por ejemplo, base fundamental de la movilización zapatista?

Algunas respuestas a estas interrogantes se darán enseguida.

2. LEGISLACIÓN INDÍGENA EN LA HISTORIA LOCAL

La reforma constitucional y la ley de junio de 1998 no eran las primeras medidas de los legisladores oaxaqueños relacionados con la problemática indígena.

Después de la Independencia, las elites dirigentes de la entidad no lograron romper el bloque histórico que representaban los pueblos indígenas y tuvieron que seguir reconociendo sus formas de autonomía, que venían de la Colonia. Así lo hicieron en la Constitución de 1825, y en otros ordenamientos particulares, al establecer dos tipos de municipalidades. Por un lado estaban los municipios constitucionales, a los que se exigía cierto número de habitantes y condiciones de desarrollo económico, influidos por la visión del municipalismo gaditano, y, por el otro, las llamadas repúblicas municipales, heredadas de la figura de las repúblicas de indios, con menor número de habitantes y condiciones económicas, pero que eran el grupo mayoritario de entidades locales en Oaxaca. A ambas formas de municipalidad se les dota de facultades y atribuciones, dentro de ellas la de designar por elección indirecta, a partir de una asamblea de electores, a sus autoridades o alcaldes, los cuales desem-

peñaban funciones de policía y buen gobierno, así como también administraban los propios y arbitrios de los pueblos.² La mayor parte de las repúblicas municipales eran habitadas por indígenas, los que representaban más del 80 % del total de habitantes del estado en esos años.

Aunque en la Constitución oaxaqueña de 1857, creada durante el último periodo de Juárez como gobernador del estado, se eliminó la distinción de los dos tipos de municipalidades, se mantuvo la facultad de los ayuntamientos para administrar los bienes comunales. Esto lo hacen a pesar de que en el artículo 27 de la Constitución federal se prohibía esta facultad y no obstante que el clima del liberalismo imperante en el país era contrario a las corporaciones indígenas. Además, la Constitución oaxaqueña incorpora la elección directa de las autoridades municipales, con lo que se democratiza el proceso electoral local.³

Pero además, en dos legislaciones particulares del mismo año: la ley electoral y la de organización administrativa, se mantiene el reconocimiento de las autonomías de los pueblos al establecerse dos municipalidades con diferente nombre: el municipio o ayuntamiento, y las agencias municipales —estas últimas expresiones nuevas de las repúblicas municipales—, dotadas de facultades, dentro de ellas la de elegir a sus autoridades por el voto de asambleas directas.⁴ Nuevamente, la diferencia en rango de una y otra se establece por aspectos poblacionales y económicos, pero las dos conservan autonomía política, reforzada ahora por el voto directo de los ciudadanos.

Durante el porfiriato, se acotarían las facultades de estas dos formas de organización local —los municipios integrados por poblaciones exclusivamente indígenas, o bien municipios mestizos o la mezcla de ambos, y las agencias, sobre todo indígenas—, pero no perderían su autonomía. Sólo así es entendible que, en 1910, cuando los estallidos revolucionarios comenzaron, en Oaxaca existieran 1,008 pueblos, en los que gobernaban 516 municipios y

² “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 10 de enero de 1825”, en *Colección de leyes y decretos del gobierno del estado de Oaxaca*, vol. 1, pp. 49-103.

³ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de septiembre de 1857”, en *Colección de leyes y decretos...*, *op. cit.*, vol. 2, pp. 307-329.

⁴ “Ley Orgánica Electoral del Estado. Decreto del 6 de noviembre de 1857” y “Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior. Decreto del 16 de noviembre de 1857”, en *ibid.*, pp. 332-356 y 357-370.

630 agencias municipales, electas directamente por sus pobladores, mayoritariamente indígenas.⁵

Sería la Revolución mexicana la que más daño causaría a la autonomía de los pueblos indios de Oaxaca, reduciendo y reagrupando poblaciones con categoría de agencias municipales, autónomas y con su propio territorio, en una figura creada por Carranza: el Municipio libre, supuesto avance de la lucha de principios de siglo en otras partes de México, pero que fue contraria a la autonomía local de los pueblos de la entidad. Para 1922 se reagrupaban los más de 1,000 pueblos libres —de las dos categorías antes mencionadas— en 574 municipios. Los pueblos menores se volvían agencias municipales y agencias de policía, pero ahora perdían su autonomía, porque eran absorbidas por la nueva demarcación.

Pero, además, al buscar el respaldo político de las comunidades indígenas, desatendió sus reclamos de solución a los conflictos, por límites entre las mismas, en un afán de no perder clientelas si resolvía a un lado u otro, propiciando una política de etnocidio y genocidio estatal. Esto desapareció muchos pueblos indios, los mantuvo divididos y en constantes confrontaciones intercomunitarias a lo largo del siglo XX, que han costado centenas de vidas.

No obstante, los pueblos y comunidades indígenas no perderían toda su autonomía. En muchos casos, aunque la ley imponía el nombramiento de un representante por parte de los ayuntamientos en las antiguas agencias municipales, la práctica para la gobernabilidad de los mismos obligó a que se respetaran los procedimientos tradicionales de elección directa realizados por los pobladores de la comunidad en cuestión.

Igual acontecería con la mayoría de los municipios. Aunque habría lucha de partidos y conflictos fuertes en un porcentaje mínimo de éstos, en su mayoría seguirían nombrándose por procedimientos de usos y costumbres, tal como lo siguen haciendo hoy en día, como veremos adelante.

Las nuevas elites dirigentes del sistema de dominio regional, sabedoras de que respetar esa autonomía significaba mantener el control político de los pueblos hacia fuera, siguió conviviendo con ella. Se ocultaba que los pueblos elegían a sus autoridades sin la presencia de partidos políticos, mediante el sistema de usos y costumbres, y que una vez hechas las elecciones el gobierno del estado registraba como triunfos municipales del partido en el poder. Los pueblos, a su vez, al ser respetados en su vida interna, sabían que depen-

⁵ Paul Garner, *La revolución en la provincia; soberanía estatal y caudillismo en las montañas de Oaxaca (1910-1920)*, p. 38, y *Estudio sobre integración municipal*, vol. 1, p. 33.

dían en mucho del respaldo que hacia fuera harían al partido surgido como fuerza hegemónica luego de la lucha armada. Ello, además de autonomía, les permitía acceder al sistema de gestión de obras y servicios.

De esta manera el grupo triunfante en la Revolución mexicana pudo mantener a lo largo del siglo XX, a través de los partidos PNR, PRM y PRI, la hegemonía completa de la entidad. Ésta se sustentaba, sobre todo, en la relación simbiótica con los pueblos indígenas en lo que correspondía a los procesos para elegir autoridades municipales en más del 80 % de los 570 ayuntamientos oaxaqueños (a lo largo de las primeras décadas cuatro municipios desaparecieron, por lo que de 574 se llegó a 570 municipalidades). Sólo en una parte minoritaria habría procesos de disputa de partidos políticos que también eran controlados por los candidatos del PRI.

No obstante que en las elecciones de gobernador, de diputados locales y las federales el PRI continuaría como partido hegemónico, en el ámbito de las comunidades las cosas comenzaron a cambiar.

Así como a nivel nacional el sistema fue desgastándose, desde los años setentas las imposiciones en municipios de usos y costumbres y en municipios con competencia de partidos, llevarían a la aparición de fuertes luchas por el control de las municipalidades y al fortalecimiento de los partidos de oposición. La toma de edificios públicos y carreteras, las movilizaciones y la sangre aparecerían como elementos adicionales en las contiendas por los ayuntamientos. Al lado de ello, disputas por el acceso a la tierra a campesinos desprovistos de ella en el campo, así como reclamos por condiciones de trabajo ajustadas a la constitución en las ciudades, llevarían a fuertes presiones al interior del sistema de dominio regional, que ocasionarían, dentro de otras medidas, retomar el tema indígena como un elemento de gobernabilidad y legitimidad para el sistema político regional.

3. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1990

Por esas razones históricas, en el contexto de la emergencia de los movimientos indígenas, y a la luz de la ratificación del Senado del Convenio 169 de la OIT, se inició en Oaxaca una etapa de legislación en favor de los pueblos indios, aliados eternos del partido en el poder. Estos avances dependieron, además de la presión y movilización indígena, de la existencia de dirigencias de la entidad con mayor compromiso con los sectores mayoritarios de Oaxaca. Este compromiso, por supuesto, estaba asociado a la gobernabilidad y al man-

tenimiento del poder por parte del PRI, el partido hegemónico regional, pero marca su presencia, para diferenciarlo de elites más ligadas a los grupos de poder caciquil y tradicional.

De 1986 a 1992 gobierna Oaxaca un priísta de origen mixteco, Heladio Ramírez López. En los años setentas, como diputado federal, y a principios de los ochentas como senador, participó de los intentos que se hicieran para fortalecer la presencia y organización de los pueblos indígenas desde el Estado mexicano. Durante su campaña, y en su plan de gobierno, había destacado como una de sus prioridades la del “Respeto a las etnias e integración de las culturas oaxaqueñas”.⁶ Al comienzo de su administración crea, por acuerdo gubernamental, una entidad denominada Procuraduría del Indígena, organismo que comienza sustentándose en una Ley de Defensoría de Oficio y Social, y que agrupaba a los defensores de oficio que operaban bajo de tutela de la Secretaría General de Gobierno.⁷

En 1990, dos años antes de la adición al artículo 4o. de la Constitución federal en materia indígena, el gobernador envía un proyecto de reformas constitucionales a la legislatura local, derivado de un estudio que había encargado a algunos académicos comprometidos con los reclamos indígenas. Como consecuencia, la Cámara de Diputados de la entidad emitió el Decreto 86, por medio del cual se reformaban y adicionaban varios artículos de la Constitución oaxaqueña.⁸

La adición al artículo 12 establecía que “las autoridades municipales preservarán el tequilo como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica”.⁹ Pero además, para no romper el sentido individualis-

⁶ Lucía Cruz Vázquez, *La política indigenista en Oaxaca (1986-1990): foros de consulta popular*.

⁷ “Ley Orgánica del Cuerpo de Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca. 15 de octubre de 1982”, en *Compilación de ordenamientos jurídicos de la administración pública estatal*, vol. 1, pp. 462-464.

⁸ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 26 de octubre de 1990”, en *Compilación de ordenamientos jurídicos...*, *op. cit.*, vol. 1, pp. 1-67, y “Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña”, *Cuadernos de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas*.

⁹ El tequilo es una institución colonial mezclada con formas prehispánicas, que consiste en aportes de trabajo que los pobladores de una comunidad deben entregar para realizar obras de beneficio común, como caminos, aulas, iglesias, panteones, etcétera, y que a veces generan problemas por parte de habitantes que no los quieren realizar gratuitamente, por cuestiones religiosas o de otra naturaleza. Sin embargo, ha sido una poderosa respuesta de las comunidades para poder avanzar en pequeños proyectos de desarrollo y beneficio colectivo a lo largo de los siglos, ante la ausencia de recursos proporcionados por el Estado.

ta predominante en la legislación positivista, agregaba que “los habitantes del Estado tienen todas las garantías y libertades consagradas en esta Constitución, sin distinción alguna de su origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social”.¹⁰

Lo más trascendente de esta reforma se encuentra más adelante, en el artículo 16, que, al ser modificado, agregaba que “el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran. Se reconocen y el Estado protegerá las quince lenguas indígenas siguientes: amuzgo, cuicateco, chatino, chinanteco, chocholteco, chontal, huave, ixcateco, mazateco, mixe, mixteco, náhuatl, trique, zapotecos y zoque”.¹¹

El artículo de referencia determinaba que la ley establecería normas, medidas y procedimientos que protegerían y preservarían el acervo cultural de las etnias y promovería el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas. Se castigaría el saqueo cultural del estado. Se establecerían, asimismo, los procedimientos que aseguraran el acceso efectivo de los indígenas a la protección jurídica que el Estado brindaba a todos sus habitantes. Señalaba, además, que en los juicios en los que un indígena fuera parte, las autoridades se asegurarían de que los procuradores o jueces fueran hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, contarán con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración, en el proceso y en la sentencia, dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y costumbres. Finalmente, se proponía que en los conflictos por límites comunales o municipales se promovería la conciliación y la concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades tradicionales de las regiones étnicas.¹²

En el artículo 25 se mencionaba que “en la ley se establecerá el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas”,¹³ y en el artículo 80 se dispone, como una de las obligaciones del gobernador del

¹⁰ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 26 de octubre de 1990”, en *Compilación de ordenamientos jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 1-67.

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ Dos años más tarde, antes de concluir su mandato, se reforma el artículo 17 del Código Electoral vigente, para afirmar que “en los municipios que se rijan por Usos y Costumbres se estará a lo dispuesto por el artículo 25 constitucional”, por lo que la ley reglamentaria era inaplicable en este terreno, al regresar al texto constitucional. Véase Víctor Leonel Juan Martínez, *Elecciones municipales por usos y costumbres; la necesidad de una reforma legislativa*

estado, la de “impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y el respeto a las culturas de las etnias del Estado”.¹⁴

La reforma de Heladio Ramírez López incorporó un artículo 90 bis (artículo 91 actual),¹⁵ encaminado a atender la complicada problemática agraria de los pueblos oaxaqueños que año tras año ocasiona incertidumbre, muerte y temor en el campo, mediante la creación de una Junta de Conciliación Agraria.¹⁶

Por otra parte, la reforma mandaba, en el artículo 94, que “los municipios del Estado, podrán asociarse libremente tomando en consideración su filiación étnica e histórica para formar corporaciones de desarrollo regional...”¹⁷

4. LAS REFORMAS ELECTORALES DE 1995

Al estallar el alzamiento zapatista, gobernaba el estado de Oaxaca Diódoro Carrasco Altamirano, quien, siendo senador, había participado en el grupo de trabajo que llevó a la reforma constitucional que adicionó el artículo 4o. en materia indígena y conocía la realidad oaxaqueña ampliamente, pues había sido el Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado

para el acceso de los indígenas a la jurisdicción electoral, pp. 45-47, y Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, p. 24.

¹⁴ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 26 de octubre de 1990”, en *Compilación de ordenamientos jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 1-67.

¹⁵ Una reforma realizada a principios de la década del 2000 reordenó parte del articulado constitucional, sin alterar los contenidos que aquí se comentan.

¹⁶ A continuación se cita el artículo en comentario.

Artículo 90 bis. La ley organizará una Junta de Conciliación Agraria con funciones exclusivamente conciliatorias que obrará como amigable componedora y en sus laudos, respetará estrictamente las disposiciones federales sobre la materia.

Es propósito de la Junta de Conciliación Agraria, además, promover que las resoluciones que dicten las autoridades agrarias se apoyen y funden en los acuerdos conciliatorios entre las comunidades, para que éstos tengan el valor jurídico de cosa juzgada.

La Junta de Conciliación Agraria deberá constituir sus agencias de acuerdo a cada región y grupo étnico.

Sus miembros serán nombrados por el Gobernador.

Véase “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 26 de octubre de 1990”, en *Compilación de ordenamientos jurídicos...*, *op. cit.*, pp. 1-67.

¹⁷ *Idem.*

de Oaxaca (Copladeo), durante el gobierno de Ramírez López. En su campaña a la gubernatura como candidato del PRI había establecido alianzas con organizaciones de productores y sociales de las distintas regiones indígenas de la entidad, priístas y no priístas, lo que le daba una amplia alianza social en su llegada al gobierno.

Al venirse encima el alzamiento chiapaneco, ante el peligro de su propagación, por su vecindad con Chiapas, por compartir las mismas condiciones de pobreza y marginación con ese estado, por la presencia de fuertes movimientos sociales y por la sobrevivencia de una guerrilla urbana (Unión del Pueblo) que nunca desapareció por completo desde su surgimiento en los años setentas, el gobierno diodorista tuvo que lanzar una nueva estrategia de gobierno. El 21 de marzo de 1994, al conmemorar el natalicio de Benito Juárez en Guelatao, el gobernador describió lo que sería “una nueva relación con los pueblos indígenas”, consistente en medidas como la descentralización de mayores recursos a los ayuntamientos, el fortalecimiento del programa de liberación de presos indígenas, la creación de Consejos Indígenas en todas las regiones del estado para evaluar la obra pública y proponer acciones de gobierno y reformas legales.¹⁸

Merced a esta estrategia, y ante la inminente negociación con los partidos de oposición para modificar la Constitución, de acuerdo con las recientes reformas federales electorales, se instaló una mesa de negociación en 1995, conocida como “Mesa de Santo Domingo”, porque las discusiones se hicieron en lo que había sido el convento dominico del mismo nombre. En ella, además de acordarse la realización de reformas en materia de partidos políticos, tribunales electorales y otros temas, se dio un primer gran paso en esa administración para avanzar en el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.¹⁹

Los partidos de oposición, sobre todo el PRD, habían llevado dentro de sus reclamos sacar a los municipios de usos y costumbres del control del PRI, que lo hacían aparecer como la fuerza hegemónica en la competencia electoral municipal. El gobierno del estado, por su parte, en su corriente más progresista, evaluó que no se perjudicaba la estabilidad y gobernabilidad si se avanzaba en el mismo sentido, pero controlando el proceso.

¹⁸ Rodrigo Elizarrarás Álvarez, *Gobernabilidad y autonomía indígena: motivos y efectos en el reconocimiento de los usos y costumbres en Oaxaca*, pp. 125-158.

¹⁹ *Idem*.

En ese contexto se realizaron 16 foros de consulta en las que se presentaron 151 ponencias, que llevarían a las reformas constitucionales en materia electoral que realizaría el Congreso Local en el mes de mayo. Pero habría otros avances más en el mismo año.²⁰

Las cosas no se dieron automáticamente, ya que en el pleno, en la sesión del 14 de mayo de 1995, por diferencias en los alcances en materia de usos y costumbres en la elección de autoridades en municipios indígenas, la propuesta de reformas al Código Electoral tuvo que regresar nuevamente a comisiones, para encontrar los consensos necesarios.²¹ Se tuvieron que hacer nuevas consultas con dirigentes de la iglesia católica, académicos, investigadores y autoridades locales.²² Lo que al principio era un nuevo artículo 17 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO), se convertiría en el Libro IV del mismo, compuesto de varios artículos.

La alianza progresista de Oaxaca, encabezada por el gobernador Carrasco, con oposición de algunos sectores de su propio partido, aprueban en el Congreso Local, el 30 de agosto de 1995, una reforma constitucional y la reeducción del Libro IV del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, denominado “De la renovación de ayuntamientos en los municipios de elección por usos y costumbres”.²³

Por su parte, el nuevo Libro IV del CIPPEO disponía de cinco artículos, en los que se establecían normas muy generales “para la renovación de ayuntamientos en municipios con comunidades que observan el régimen de usos y costumbres”.²⁴ Se entendía por estas comunidades a las que “desde tiempo inmemorial o cuando menos hace tres años, eligen a sus autoridades mediante mecanismos establecidos por su derecho consuetudinario”.²⁵ La ley reconocía este procedimiento en la elección de ayuntamientos, disponiendo que registren a sus candidatos directamente, sin intervención de partido político

²⁰ Véase la introducción a la publicación del CIPPEO reformado, *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca*.

²¹ *Ibid.*, viernes 2 de junio de 1995.

²² *Ibid.*, martes 6 de junio, sábado 17 de junio, miércoles 21 de junio, viernes 23 de junio y martes 4 de julio de 1995.

²³ *Ibid.*, jueves 31 de agosto de 1995. Véase la prensa local durante todo el mes de julio y agosto, para tener una idea del importante debate ideológico que se estaba sosteniendo en Oaxaca.

²⁴ *Código de Instituciones Políticas y Procedimiento...*, *op. cit.*, pp. 28-29.

²⁵ *Idem*.

alguno, o bien, a través de alguno de éstos.²⁶ Finalmente, se ordenaba que, para ser miembro de un ayuntamiento por el sistema de usos y costumbres, únicamente se requerirá ser reconocido y aceptado por la comunidad.²⁷

De esa manera, ese mismo año, 412 de los 570 municipios oaxaqueños optaron por el sistema tradicional de elección, que habían reproducido cuando menos desde el siglo XIX, pero que era ocultado por las autoridades. Así, se reconocía una práctica centenaria que el PRI disimulaba adscribiéndose los municipios indígenas como si fueran priístas.

El reconocimiento repercutió inmediatamente en el ámbito de la gobernabilidad del estado. Las frecuentes asonadas que terminaban en quemas de palacios municipales, instalación de ayuntamientos paralelos, quema de urnas e incluso balaceras y pérdida de vidas humanas descendieron considerablemente, al menos para esas primeras elecciones con el nuevo sistema reconocido. En años difíciles las alianzas del sistema de dominio regional permitieron, además, el aumento de su legitimidad.

Sin duda alguna, la alternativa de avanzar en materia indígena fue uno de los factores que influyó en la escasa influencia que tuvo la irrupción del EPR en esos años en zonas rurales oaxaqueñas para hacer de la violencia un medio de lucha de las comunidades.

5. LA REFORMA ELECTORAL DE 1997

En octubre de 1997, otra reforma posibilita avanzar más en la reglamentación del Libro IV, dedicado a los pueblos indígenas. Se nombra de otra manera al Libro IV, que ahora es “De la renovación de ayuntamientos en municipios que se rigen por normas de derecho consuetudinario”, y se adicionan cinco artículos más.

²⁶ Esta última posibilidad, la de ser registrados con partidos o sin partidos fue, de alguna manera, contraria a la posición del movimiento indígena que quería que automáticamente las planillas electas por los sistemas tradicionales de elección se registraran en el Instituto Estatal Electoral sin ingerencia de partidos. Los temores de los priístas a perder su tradicional coto indígena llevaron a esta reforma acotada, incluso en contra del deseo del propio gobernador del estado, que quería avanzar más. Posteriormente, en 1997, se establecería que los municipios de usos y costumbres no tendrían filiación partidaria, con lo que la autonomía local electoral de los municipios indígenas quedaba garantizada.

²⁷ *Código de Instituciones Políticas y Procedimiento...*, op. cit., pp. 28-29.

Lo más importante de esta reforma es que se especifica más en el procedimiento y se define con mayor claridad a los municipios considerados de usos y costumbres.

Se entiende por éstos a:

[...]

- a) Aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas.
- b) Aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento a la asamblea general comunitaria u otras formas de consulta a la comunidad.
- c) Los que por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria opten por ese régimen en la elección de su autoridad municipal”.²⁸

Otro logro importante de esta reforma es que se termina con la ambigüedad que establecía que las autoridades electas por el sistema de usos y costumbres podían o no ser registrados como planilla de algún partido. Ahora se establecía claramente que los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán afiliación partidista.²⁹

De esa manera, el reconocimiento de esta forma de elección seguiría operando. En 1998, 418 municipios se eligieron por el sistema de usos y costumbres, y en 2001, 2004 y 2007 el mismo número se mantuvo. El resto de los 570 municipios, los más grandes y en los que existe diferenciación social y económica más marcada entre sus habitantes, lo siguió haciendo por la lucha de partidos.

Aunque hubo descontentos en algunos municipios, y llegaron algunos casos al Tribunal Electoral de la Federación, el propio magistrado José Luis de la Peza, reconocido constitucionalista mexicano, participó de la enorme importancia que el sistema de usos y costumbres ha tenido para la gobernabilidad del estado de Oaxaca.³⁰ Los asesinatos, tomas y quemas de Palacios mu-

²⁸ “Reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca”, en *Periódico Oficial*, miércoles 1 de octubre de 1997, y “Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca”, en *Compendio de legislación electoral. Oaxaca*.

²⁹ *Idem*.

³⁰ José Luis de la Peza, “Los usos y costumbres indígenas en materia electoral en el ordenamiento constitucional mexicano. Un análisis de caso”, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral.

nicipales que existían en los años ochentas desaparecieron. Aunque no se resolvía, al estar contemplada la legislación indígena, el conflicto político encontraba formas institucionales de solución, sobre todo en los primeros años.

No obstante, la presencia de nuevos actores sociales de los municipios indígenas que reclaman participación, vecindados, mujeres, emigrantes, practicantes de religiones diferentes a la católica, jóvenes profesionistas y la llegada de mayores recursos a los ayuntamientos, han llevado a la aparición de nuevos problemas que exigen nuevas reformas para este sistema electoral. Las bases para un tránsito legal estaban dadas; lo que faltaba era ir adecuando la legislación, permitiendo la gobernabilidad y la participación de los nuevos actores y resolviendo los nuevos problemas que aparecerían.

6. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LA LEY INDÍGENA DE 1998

De las reformas de 1995 y 1997 no quedaba más que un paso para el reconocimiento pleno de la autonomía de los pueblos indígenas de Oaxaca. Tal paso comenzó a concretarse el 21 de marzo de 1998, en el aniversario del natalicio de Benito Juárez, cuando el gobernador presenta una nueva iniciativa de reformas constitucionales y el proyecto de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (LDPCIEO),³¹ para dar el impacto político que las propuestas tenían tras de sí. Su presentación se dio en el seno del Primer Encuentro Nacional de Legisladores sobre Asuntos Indígenas, convocado por los diputados oaxaqueños.³²

La estrategia de la corriente diodorista en favor de las reformas indígenas fue oportuna. La reunión nacional de legisladores en materia indígena convocó a diputados locales de Comisiones de Asuntos Indígenas de 16 entidades federativas así como a diputados federales y senadores de las Comisiones de Asuntos Indígenas del Congreso de la Unión. El día 21 aparecía en la prensa nacional una inserción pagada denominada “Declaración de Oaxaca”, en la que los diputados presentes habían convenido varios acuerdos dentro de los cuales estaban los siguientes: 1) El compromiso de impulsar en sus estados la legislación en materia indígena; 2) Mantener contacto permanente para seguir concitando la reunión de diputados locales en materia indígena, a fin de evaluar avances en la materia; 3) Exhortar al Congreso de la Unión para enri-

³¹ *Noticias*, lunes 23 de marzo de 1998.

³² *La Jornada*, sábado 21 de marzo de 2001.

quecer la propuesta zedillista con los elementos de las otras propuestas del PAN, los acuerdos de San Andrés y otras, a fin de propiciar la participación de todas las corrientes en la reforma constitucional que se exigía a nivel nacional; 4) Se solicitaba al Gobierno federal que buscara el acercamiento con el EZLN; 5) Se solicitaba al EZLN participar en la búsqueda de caminos para reiniciar el diálogo, y 6) Se acordaba impulsar puntos de acuerdo en las legislaturas locales para respaldar la “Declaración de Oaxaca”.³³

Desgraciadamente, el temor que hubo dentro de los simpatizantes zapatistas para avanzar en las legislaciones estatales y no perder el principal foco de interés, la reforma federal, al lado de la actitud de disciplina de los gobiernos estatales frente al del centro, impidieron convertir esta reunión en un pivote para impulsar las reformas indígenas en el interior del país. Todo quedó en la mencionada declaración.

En contraste, las iniciativas que presentara el gobernador Carrasco se habían elaborado como resultado de una amplia discusión con dirigentes y abogados indígenas, con especialistas internacionales, e incluso con algunos reconocidos asesores zapatistas. Una vez entregadas al Congreso Local, durante tres meses se discutió en las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Asuntos indígenas en las que participaban diputados de todas las fracciones partidarias. A algunas de las reuniones acudieron dirigentes indígenas de la entidad. El contexto regional era propicio. Así se llegó a los decretos del mes de junio, que fueron arropados con un Encuentro Internacional de Especialistas en Materia Indígena, que, sin intervenir en el asunto legislativo, le dio un respaldo moral que sin duda alguna sirvió para los equilibrios y la gobernabilidad de las sesiones del Congreso Local en esos días.³⁴ El primero en aprobarse la madrugada del 5 de junio fue el decreto de modificaciones a la Constitución particular,³⁵ y días más tarde sucedería lo mismo con la ley indígena.

³³ *Idem.*; *Reforma*, sábado 21 de marzo de 2001, y *Noticias*, sábado 21 de marzo de 2001.

³⁴ Las condiciones nacionales, la coyuntura estatal, la reticencia de sectores conservadores del PRI y la sociedad, la oposición de la mayoría del PAN, la actitud principista de algunas, no todas, de las corrientes del PRD en el Congreso Local, llevaron a la hegemónica, que favorecía la reforma, a realizar un Coloquio Internacional en las fechas en que se discutiría la reforma constitucional local, organizado por la representación de la UNESCO en México, El Colegio de México y la LVI Legislatura del estado, que se llamó Sociedades Multiculturales y Democracias en América Latina. Resultado de ese coloquio es el libro del mismo nombre, editado por las tres instituciones citadas, aparecido en 1999, que desgraciadamente ha tenido muy poca difusión.

³⁵ *Noticias*, viernes 5 de junio de 1988. La prensa oaxaqueña de marzo a junio es rica en el debate de esta propuesta, que ocupó buena parte de la crónica legislativa.

La coyuntura nacional, precisamente por el *impasse* de las negociaciones del gobierno con el EZLN, también fue propicia. No hubo, como algunos han argumentado en algún momento, una situación de laboratorio impuesta por parte de la federación en relación con el caso de Oaxaca.

El gobernador no tuvo objeciones ni prohibición de esas instancias. Más bien lo dejaron hacer, a ver qué le pasaba: si le iba bien era un ejemplo a seguir, con sus precauciones; si fallaba, era Carrasco y su corriente regional, no el gobierno zedillista, ni el PRI.³⁶

Incluso, cuando se preparaba la aprobación de la reforma, el equipo que la consensó con la sociedad civil fue invitado ante la presencia de miembros del CEN del PRI, y el propio presidente del mismo, Mariano Palacios Alcocer, en donde se escucharon no pocas voces en contra de la iniciativa oaxaqueña.

Pero sabía más la experiencia propia. Eran los pueblos, generalmente en fechas diferentes a la electoral, quienes designaban autoridades municipales por diversos procedimientos de elección directa, aclamación, pizarrón, boletas abiertas, etcétera, cuyo periodo de gobierno no duraba siempre los tres años que marcaba la ley, sino uno o dos años, de acuerdo con sus usos y costumbres. Por eso, al reconocerse en la ley esta realidad, ganaron los pueblos y ganó el gobierno.

La forma de evitar una controversia constitucional o un juicio de inconstitucionalidad llevó a los reformistas oaxaqueños a ser muy cuidadosos de los alcances de la ley. Todo se ajustó al marco constitucional vigente en ese momento. Pero, de manera curiosa, los cambios de 2001 a la Constitución Federal no la hacen inadecuada, sino que la mantienen vigente, lo que le da gran mérito a ese esfuerzo regional.

Los legisladores de 1998 fueron hacia adelante en la historia oaxaqueña apelando a cuatro artículos de la Constitución Federal para hacer sus reformas: a) Una interpretación amplia del primer párrafo del artículo 4o. de esos años, que reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y el compromiso de la ley para proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y cos-

³⁶ El éxito de la experiencia oaxaqueña, la no desarticulación del estado regional como pensaron priístas connotados en la entidad y a nivel nacional, su capacidad para generar legitimidad y gobernabilidad, su construcción en un marco de discusión amplio con diversos actores cercanos y lejanos, le valdrían, sin duda, alguno de los puntos que evaluó el Presidente Zedillo para invitar a Carrasco a formar parte del gobierno federal, primero como subsecretario y luego como el último Secretario de Gobernación del régimen priísta.

tumbres, recursos y formas específicas de organización social; b) El artículo 133, que establece rango constitucional a los acuerdos y tratados internacionales, apelando por ello al cumplimiento pleno del Convenio 169 de la OIT; c) Al argumento de que la iniciativa se sustentaba en el ejercicio de la soberanía del estado, por cuanto concierne al gobierno interior (artículo 41), y d) De la autonomía establecida en el artículo 124, que reserva a los estados las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales.

7. LA AUTONOMÍA INDÍGENA EN LA CONSTITUCIÓN OAXAQUEÑA

En uno de los considerandos del Dictamen que la Comisión de Estudios Constitucionales del Congreso local emitiera en su presentación al pleno, se expresa el ánimo que privaba en el bloque hegemónico del sistema de dominio regional oaxaqueño en esos años:

Nuestro estado debe seguir realizando su contribución innovadora, abriendo en la legislación nuevos espacios que nos acerquen a los ideales de convivencia armónica de los oaxaqueños, a partir del reconocimiento de su pluralidad. Necesitamos hacer enteramente explícito en nuestra Carta Política Fundamental, como sustento apropiado de su correspondiente ley reglamentaria, que en Oaxaca se reconoce y se respetará la autodeterminación de los pueblos indios, expresada como autonomía en el seno de nuestro estado y de su orden jurídico. Necesitamos establecer, con toda precisión los ámbitos y alcances de esa autonomía y de los derechos individuales y sociales de los indígenas, que podrán ejercerse y reivindicarse libremente, sin más límite que las normas de nuestro orden constitucional al respeto a las garantías individuales y las establecidas en las normas internacionalmente aceptadas sobre derechos humanos.³⁷

Ésta es una afirmación que proviene de una comisión plural de un Congreso integrado por 42 diputados: 25 de mayoría relativa afiliados al PRI, nueve del PRD; cinco del PAN, y uno para cada uno de los partidos PFCRN, PARMEO y PT.

³⁷ “Dictamen emitido con fecha 29 de mayo de 1998, por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales del H. Congreso del Estado, relativo a la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política local, presentada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, *Periódico Oficial*, sábado 6 de junio de 1998, p. 4.

La reforma constitucional se hizo en una extenuante sesión que duró casi todo el día 4 de junio y las primeras horas del día 5, cubriendo apenas la mayoría calificada de votos en favor exigida, de dos terceras partes de los miembros del Congreso (28 votos). Existía oposición de algunas corrientes del PRI, y no se diga del PAN, que trató de sacarla de la agenda legislativa. El sector ligado a la COCEI de los diputados del PRD, Leopoldo de Gives, Norma Reyes Terán, Mariano Santana y otros, intentaron detener la reforma ante su incapacidad histórica de reconocer su trascendencia por el sólo hecho de que había sido propuesta por un gobernador priísta, por lo que ya de madrugada abandonaron el recinto legislativo. La sesión continuó, y junto a 21 diputados priístas, votaron tres miembros de dos de las fracciones del PRD no ligada a la COCEI; dos diputados panistas de origen indígena en completa rebeldía a su coordinador y partido, al igual que los representantes del PARMEO y del PFCRN. Otro diputado, éste del PT, votaría con los panistas restantes en contra, sumando menos de cinco votos. Se reformaban y adicionaban los artículos 12, 16, 94, 138 Bis y 151 de la Constitución estatal.³⁸

Los otros cuatro diputados priístas, en un reflujo de las pugnas internas por el cambio de gobierno, haciendo caso omiso a varios meses de discusión en los que nunca expresaron su opinión diversa, el día de la aprobación se opusieron terminantemente a la misma. La fracción avanzada de ese partido tuvo que ampliar ese mismo día sus alianzas con diputados de la oposición para conseguir la mayoría calificada, necesaria para reformar la Constitución. Se habló de que habían sido controlados por el entonces candidato a gobernador priísta José Murat, para evitar que esta trascendente reforma prosperara en ese tiempo y fuera él quien se adjudicara los logros haciendo la reforma en su periodo. Los hechos posteriores parecieron confirmar el dicho: 1) El dirigente cañero José Soto, diputado local por Tuxtepec, había establecido en esos meses una relación de compadrazgo con Murat, luego se haría diputado federal y posteriormente candidato a la Presidencia municipal de Tuxtepec (que perdería ante el PAN); 2) Héctor Matus, aguerrido priísta juchiteco, también compadre de Murat, sería candidato a la Presidencia municipal de Juchitán, pero la elección fue anulada y fue impuesto como Administrador municipal de esa población, tras una bastante costosa destrucción-captación de los prin-

³⁸ “Decreto número 258, aprobado por la LVI Legislatura Constitucional del Estado, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos en materia indígena, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, *Periódico Oficial*, sábado 6 de junio de 1998, y *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, 2002.

cipales dirigentes de la Coalición Obrero-Campesino-Estudiantil del Istmo, y 3) Cristóbal Carmona y Teódulo Domínguez (diputados indígenas del istmo y de los mixes), serían incorporados al Comité Directivo Estatal del PRI durante los siguientes tres años y posteriormente serían relegados.

¿Cuál es el aporte de las reformas de 1998?

Al reformarse el artículo 12 se definía de manera más clara qué se entiende por tequio, al cual se concibe como expresión de trabajo solidario de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca, encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de acuerdos de las comunidades, los cuales podrían considerarse como pago de contribuciones en especie. Se establece, además, que en caso de controversias por su prestación, la ley determinaría las autoridades y procedimientos para resolverse.³⁹

Las adiciones al artículo 16 de la Constitución local recuperan parte de la redacción del primer párrafo introducido en la reforma de Ramírez López en 1990: reconocen la composición étnica plural de Oaxaca, sustentada en la presencia de pueblos y comunidades que lo integran como estado. Enseguida, establece que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto son integrantes del estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente. Por ese motivo, los pueblos y comunidades indígenas de la entidad tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales como colectividades.⁴⁰

La Constitución oaxaqueña da un salto muy importante en la concepción de los grupos indígenas. Antes se hablaba de lenguas, luego de etnias o grupos étnicos, y algunos han hablado de identidades supracomunitarias y supra-regionales. Un aporte de la reforma de 1998 es que no habla de pueblo zapoteco, pueblo mixteco, etcétera, sino de pueblos zapotecos, pueblos mixtecos, por ejemplo, reconociendo así 15 agrupamientos de pueblos, dejando el asunto de las identidades mayores al resultado de los procesos de reconstitución global que pudieran darse en el futuro. Al hablar de pueblos, en plural, se otorga un reconocimiento adicional. El hecho de que no haya un pueblo zapoteco sino varios, porque las identidades de los pueblos oaxaqueños son más localizadas, específicas y variables, permite romper con la visión de pue-

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ *Idem.*

blo en sentido singular con una identidad étnica global más allá del municipio o la comunidad.

Luego de reconocer a los 15 agrupamientos de pueblos indígenas oaxaqueños⁴¹ y de asignarles los mismos derechos a los grupos afromexicanos y a los indígenas de otras partes de la República que por alguna razón residan en Oaxaca, la Constitución establece que el estado les reconoce las formas de organización social, política y de gobierno; sus sistemas normativos internos, la jurisdicción de las autoridades locales dentro de sus territorios, de acuerdo con sus usos y costumbres, dentro del marco jurídico vigente; el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios; su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo; sus formas de expresión religiosa y artística; la protección de la misma y de su acervo cultural y, en general, la protección de todos los elementos que configuran su identidad.

La reforma incorporó un Capítulo VI a la Constitución, denominado “De la jurisdicción indígena”, creándose el artículo 138 Bis (actualmente es el artículo 112), en donde se manda que ésta se ejercerá por parte de las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas en el marco del orden jurídico vigente.⁴²

Asimismo, la reforma del artículo 94 (artículo 113 actual) reconocía la capacidad de los municipios y comunidades indígenas del estado para asociarse libremente, tomando en cuenta su filiación étnica e histórica, para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas, y la del 151 (artículo 127 actual) mandaba que las autoridades fomenten las actividades turísticas de Oaxaca, vigilando que se preserve el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas y el medio ambiente.⁴³

⁴¹ Las reformas de 1990 reconocían 15 lenguas indígenas, ahora se hablaba de pueblos, en plural. Los pueblos indígenas reconocidos en la legislación oaxaqueña son: amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinantecos, chocholtecos, chontales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, triquis, zapotecos y zoques.

⁴² “Decreto número 258, aprobado por la LVI Legislatura Constitucional del Estado, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos en materia indígena, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, *Periódico Oficial*, sábado 6 de junio de 1998. Mediante un decreto posterior se reordenó el articulado de la Constitución local, por lo que algunos de los artículos comentados aquí cambiaron de numeración. Puede consultarse: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2002.

⁴³ *Idem*.

8. LA AUTONOMÍA INDÍGENA EN LA LEY PARTICULAR⁴⁴

Pero la reforma constitucional no se queda en una simple declaración de buenos propósitos. La ley reglamentaria es una muestra de buena técnica jurídica y de un conocimiento histórico concreto de la realidad de los pueblos indios oaxaqueños.

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca fue publicada en el *Periódico Oficial* de ese gobierno estatal el viernes 19 de junio de 1998. Aunque ya existía un anteproyecto de una ley indígena en el estado de Quintana Roo, la correlación de fuerzas en la entidad oaxaqueña llevó a dar el primer paso, aunque se nutrió de ese primer proyecto, y, una vez publicada, también alimentó la propuesta de Quintana Roo.

La LDPCIEO se integra por 63 artículos, dividida en siete capítulos y cuatro transitorios. Aquéllos son dedicados, respectivamente, a “Disposiciones generales”; “De los pueblos y comunidades indígenas”; “De la autonomía”; “De la cultura y la educación”; “De los sistemas normativos internos”; “De las mujeres”, y “Del desarrollo”.

En el primer capítulo se reiteran las consideraciones del artículo 16 de la Constitución estatal en dos aspectos fundamentales. Por un lado, se establece que la entidad tiene una composición pluricultural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas, cuyas raíces se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana; hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios de forma continua y permanente; han construido culturas específicas; existen desde antes de la formación del estado de Oaxaca, y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo. Por tales motivos, dichos pueblos y comunidades tienen los derechos sociales que la ley les reconoce.⁴⁵

El segundo aspecto es que se reconocen 15 pueblos indígenas con sus nombres respectivos, además de que se amplía la cobertura de la ley a los pueblos afroamericanos e indígenas de pueblos de otras partes del país. Enseguida, se definen con mucha claridad los conceptos de Estado, pueblos indígenas, comunidades indígenas, autonomía, territorio indígena, derechos individuales, derechos sociales, autoridades municipales y autoridades comunitarias.

⁴⁴ “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, *Periódico Oficial. Extra*, viernes 19 de junio de 1998.

⁴⁵ *Idem*.

En estas disposiciones generales destacan las definiciones de dos aspectos centrales en el debate nacional en relación con los pueblos indígenas: los conceptos de autonomía y de territorio. La primera es definida como la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura. Por su parte, el territorio indígena se define como la porción del territorio nacional, constituido por espacios continuos y discontinuos ocupados y poseídos por los pueblos y comunidades indígenas, en cuyos ámbitos espacial, material, social y cultural se desenvuelven aquéllos y expresan sus formas específicas de relación con el mundo, sin detrimento de la soberanía nacional ni las autonomías del estado regional y los municipios.⁴⁶

Asimismo, se les reconoce a los pueblos y a las comunidades indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los gobiernos estatal y municipal y con terceras personas. Este reconocimiento tuvo gran significado en la ley oaxaqueña, pero no fue recuperado por la reforma federal que equipara a las comunidades con los partidos políticos, al considerarlas entidades de interés público.⁴⁷

Para evitar una situación de inconstitucionalidad, los legisladores oaxaqueños los denominaron derechos sociales, y con ello los hicieron semejantes a los de la tierra y el trabajo contenidos en la Constitución Política del país, como aquellas facultades y prerrogativas de naturaleza colectiva que el orden jurídico oaxaqueño reconoce a los pueblos y comunidades indígenas. Se están reconociendo precisamente derechos colectivos, pero nombrados de otra manera para evitar su impugnación, ya que en ese momento la Constitución no hablaba de este tipo de derechos.⁴⁸

El segundo capítulo establece claramente el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a determinar libremente su existencia y a que se les reconozcan sus formas de identidad social y cultural, su composición y el ejercicio de su autonomía, todos ellos derechos que la ley les reconoce. Manda que la Procuraduría para la Defensa del Indígena (hoy, mediante una reforma

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Idem.*

de hace algunos años, Secretaría de Asuntos Indígenas) y el Poder Judicial, sean las instancias para aplicar la ley y asegurar el respeto de esos derechos, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades indígenas o por quien legalmente las represente.

En el capítulo tercero se dice que la autonomía de los pueblos se ejercerá en el nivel municipal y de las agencias municipales, las agencias de policía y las asociaciones de varios municipios o comunidades, de acuerdo con sus sistemas normativos internos. También se establecen algunas consideraciones en torno a problemáticas regionales, como las de que se promoverá la conciliación en los conflictos por límites entre comunidades; se prohíben los reacomodos y desplazamientos de pueblos y comunidades sin su consideración; cuando éstos tengan que realizarse se ordena la indemnización de los afectados, procurando que los reacomodos se realicen en sitios similares a los que poseían.⁴⁹

En el cuarto capítulo, respecto de la cultura y la educación, destaca un importante aporte, que puede ser un valladar para reducir las formas de discriminación y exterminio cultural y físico de los pueblos indios. Así, comete delito de etnocidio quien por cualquier motivo atente al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a disfrutar, enriquecer y transmitir su propia cultura y lengua; quien atente contra la integridad física, salud o reproducción de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas con el propósito de destruirlos total o parcialmente, o quien fomente de manera coercitiva y por medio de la violencia o el engaño la asimilación de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas a otras culturas o modos de vida, o los dispersen por medio de desplazamientos o separaciones involuntarias de familias o territorios. Dicho delito se sancionará con prisión de tres a seis años y multa.

Por otra parte, se sanciona la discriminación, entendida como toda acción u omisión que implique deshonra, descrédito o prejuicio al sujeto pasivo en razón de su calidad de indígena. Para quien discrimine pueblos o personas indígenas habrá penas de tres días a un año de prisión y multa.

Se reconoce, además, el derecho a la práctica y revitalización de tradiciones y costumbres y la obligación del estado de apoyar con sus programas tales cometidos.⁵⁰

El capítulo quinto reconoce la validez de las normas internas de pueblos y comunidades indígenas en los ámbitos familiar, civil, de organización social

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

y para la resolución de conflictos al interior de cada comunidad, siempre y cuando no se contravengan las disposiciones de la Constitución y la legislación estatales, ni se vulneren los derechos humanos y los de terceros. Se dice que toda promoción ante autoridades estatales podrá realizarse en español o en lengua indígena, de la misma manera que en los juicios en que intervengan indígenas que no hablen español, situación en la que podrán contar con traductores bilingües y defensores de oficio; que en todas las etapas procesales las autoridades respetivas deberán tomar en consideración la condición, y las prácticas, tradiciones y costumbres de los miembros de los pueblos y comunidades indígenas. Este capítulo menciona, además, los casos en que sus autoridades podrán ejercer jurisdicción, así como la forma en cómo se relacionarán con el sistema de impartición de justicia en el ámbito de la entidad federativa.⁵¹

Los tres últimos capítulos de la ley son muy importantes, porque contradicen los prejuicios que se tienen respecto de la autonomía indígena. Así, uno de ellos, dedicado a las mujeres indígenas, señala que el Estado deberá promover su plena participación, su realización y superación, así como el respeto a su dignidad. Otro capítulo, relacionado con los recursos naturales, faculta a los pueblos y comunidades indígenas para tener acceso a los recursos de sus tierras y territorios, y, finalmente, el último capítulo habla de la obligación del Estado para buscar eliminar la desigualdad y toda forma de discriminación hacia ellos, mediante una serie de disposiciones encaminadas en ese sentido.⁵²

9. COMENTARIO

Consideramos que la legislación oaxaqueña de 1998 supera a la reforma federal de 2001 en cuanto al cumplimiento de las demandas por la autonomía del movimiento indígena, pero no entra en contradicción con ésta, por lo que es vigente aún, salvo algunas reformas que se tendrán que realizar de otros aspectos menores no contemplados en la misma.

Las reformas constitucionales oaxaqueñas y su ley indígena han sido punto de referencia obligado de esfuerzos legislativos posteriores que se dieron en las entidades federativas. Así, primero, fue el caso de Quintana Roo, luego

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

el de Campeche y Chiapas, y más tarde del Estado de México, San Luis Potosí, Nayarit, Tlaxcala, Durango y Querétaro.

Todas estas entidades disponen de su propia ley particular en materia indígena. La propia reforma de 2001 del Congreso de la Unión recuperó, aunque no en todo su alcance, parte de los planteamientos de la ley oaxaqueña.

No es irrelevante decir que, como pocas ocasiones en la historia reciente, la elite dirigente de esos años y el movimiento indígena aliado de esa entidad se adelantaron a la federación en un país acostumbrado a recibir instrucciones desde la ciudad de México.

III. LEGISLACIÓN INDÍGENA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1. INTRODUCCIÓN

En este apartado haremos una breve descripción del estado que guarda el reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas en las entidades federativas.

La realización de reformas legales en materia indígena es un parámetro importante para medir la voluntad de cambio del gobierno federal, los partidos, los gobiernos estatales y municipales. También es un reflejo de la correlación de fuerzas existentes. Nos muestra en qué entidades el movimiento indígena ha tenido la suficiente fuerza para concertar acuerdos que le permitan avanzar en la materia y en cuáles otras esto no ha sido posible.

2. COMISIONES EN CONGRESOS LOCALES

La existencia de comisiones legislativas en materia indígena en los Congresos locales nos permite tener un primer acercamiento sobre la importancia que el tema tiene para los grupos de poder estatal, llámense gobiernos o partidos.

El número de legislaturas locales en las que existen comisiones dedicadas directamente a los temas indígenas pareciera darnos una idea favorable a los reclamos de los pueblos indios. Las hay en los Congresos de las siguientes entidades: Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. En total son 24 comisiones de Congresos locales que atienden la materia indígena. No existen estas comisiones en los Congresos de Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.

Las comisiones mencionadas fueron creándose, sobre todo, al calor de las movilizaciones indígenas que irrumpieron en todas las regiones del país después de 1994. Se convirtieron en espacios de negociación y amortiguamiento de demandas en la mayor parte de los casos, y en áreas de discusión y consensos en otros, en los que sí fue posible avanzar, lo que dependía de las correlaciones de poder concretas en las regiones.

3. CONSTITUCIONES ESTATALES Y DERECHOS INDÍGENAS

Sólo en 21 entidades, de las 32 que integran la Federación mexicana, se han hecho reformas constitucionales en materia indígena. Son los casos de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

En las 11 entidades restantes: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas no se ha reconocido ningún tipo de derechos para los pueblos indígenas, a pesar de que en todas existe este tipo de población.¹ Sobre todo en el Distrito Federal, en donde hay cientos de miles de indígenas que viven de manera permanente o están de paso.

Destaca el caso de Yucatán, en donde hasta principios de 2007, casi seis años después de la reforma federal, no se había hecho ningún decreto en favor de los derechos de los pueblos indígenas.² Esto a pesar de que, para 2005, el 33.5 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena, lo que lo hacía ocupar el segundo lugar nacional en porcentaje de hablan-

¹ No obstante, aunque no reconocen derechos a los pueblos indígenas, tenemos que mencionar que las Constituciones de Coahuila (reforma del 21 de julio de 2006), en el artículo 7o., y Guanajuato (reforma del 23 de diciembre de 2003) en el artículo 1o., prohíben todo tipo de discriminación, dentro de ellas la motivada por el origen étnico y nacional. Véanse: <http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/1normat/leyest/cpcoah.pdf> y <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/modules.php?name=Transparencia&file=index&func=contenido&cat=1&scat=11> (consultadas el 22 de octubre de 2007).

² Hasta antes de abril de 2007 en Yucatán sólo se hacía una mención, en el artículo 30 constitucional, de que se escucharía a las comunidades indígenas que resultaran afectadas por la creación de nuevos municipios, y en el 85 se decía que los municipios concurrirán con las autoridades estatales y federales en la preservación y promoción de los derechos y desarrollo integral de la etnia maya. Hasta ahí.

tes indígenas y el quinto lugar en número de hablantes.³ Fue hasta el 11 de abril y el 11 de mayo de 2007 cuando finalmente se hicieron modificaciones a la Constitución, ya que aunque hubo un proyecto de reformas del gobierno del estado, fue rechazado por el movimiento indígena de esa entidad, lo que ocasionó que el proceso legislativo se suspendiera.⁴

Sin embargo, en el grupo de estados que tienen reconocidos algún tipo de derechos, la mayor parte de sus textos constitucionales son obsoletos y no concuerdan con las reformas en materia indígena que se hicieron en 2001 a la Constitución General de la República. Veamos qué pasa en ellos.

a) Reformas anteriores a 1992

En dos casos, Guerrero (27 de marzo de 1987) e Hidalgo (23 de octubre de 1991), se hicieron reformas constitucionales locales antes de la reforma al artículo 4o. de la Constitución mexicana en 1992, las cuales siguen vigentes porque aún no se han adecuado a la reciente reforma federal de 2001.

Guerrero

En el caso de la Constitución de Guerrero, estado que, con más de 383,000 personas de cinco años o más hablantes de lenguas indígenas, ocupa el sexto lugar nacional,⁵ sólo dedica al tema el párrafo segundo de su artículo 10. Ahí dice lo siguiente: “Los poderes del Estado y los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del Estado de Guerrero, proveerán a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales”.⁶

³ Los yucatecos de cinco años o más que hablaban alguna lengua indígena eran más de 538,000 personas. Datos tomados de: <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen02&c=3327> y <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen03&c=3328> (consultadas el 26 de octubre de 2006). En lo sucesivo de este apartado, sólo diré que son datos del INEGI, cuando me refiera a estas páginas electrónicas.

⁴ *Diario oficial*, miércoles 11 de abril y viernes 11 de mayo de 2007.

⁵ Datos del INEGI, consultados el 26 de octubre de 2006.

⁶ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero”, en *Cuadernos de Divulgación Jurídica Núm. 1*, México, Universidad Autónoma de Guerrero, 2003, pp. 47-111 y <http://www.congresoguerrero.gob.mx/0101/arch/docu/cons/esta/CONSTITUCION%20POLI>

Hidalgo

En Hidalgo, que con más de 320,000 personas de cinco años o más hablantes de lenguas indígenas, ocupa el séptimo lugar nacional,⁷ la Constitución establece en el último párrafo del artículo 5o. lo siguiente:

El Estado de Hidalgo tiene una composición pluricultural y reconoce los derechos a preservar la forma de vida y el bienestar y desarrollo de los grupos sociales de culturas autóctonas dentro de sus propios patrones de conducta, en cuanto no contraríen normas de orden público, así como a que se consideren tales rasgos culturales en la justipreciación de los hechos en que participen, mediante criterios de equidad. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las diversas comunidades que lo integran y garantizará a sus componentes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Los Poderes del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán en cuenta las prácticas y las costumbres jurídicas de las comunidades indígenas en los términos que las propias leyes establezcan.⁸

b) Reformas entre 1992 y 2001

En el caso de nueve entidades federativas, las reformas constitucionales estatales tuvieron como techo constitucional lo que era el primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución federal agregado en 1992.⁹ Dicho párrafo establecía que:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de orga-

TICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO,%20%20ULTIMA%20REFORMA%2028%20ABRIL%202006.doc (consultada el 11 de octubre de 2007).

⁷ Datos del INEGI, consultados el 26 de octubre de 2006.

⁸ “Constitución Política del Estado de Hidalgo”, en <http://intranet.e-hidalgo.gob.mx/normateca/Index.taf> (consultada el 11 de octubre de 2007).

⁹ En 1990 el Senado había ratificado el Convenio (Núm. 169) de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, luego de una consulta nacional en materia indígena, se reformaría la Constitución General de la República dos años después. Véase Silverio Tapia Hernández (comp.), *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*, pp. 346-360.

nización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.¹⁰

Este grupo de entidades son Sonora (que lo hizo el 10 de diciembre de 1992), Chihuahua (el 1 de octubre de 1994), Estado de México (el 27 de febrero de 1995), Quintana Roo (el 30 de abril de 1997), Michoacán (el 16 de marzo de 1998), Oaxaca (el 6 de junio de 1998), Chiapas (el 17 de junio de 1999), Nayarit (el 21 de agosto de 1999) y Sinaloa (el 9 de mayo de 2001). En casi todos estos casos se trata de textos constitucionales que se requiere reformar porque no se adecuan al nuevo marco federal en la materia.

Sonora¹¹

El artículo 1o. de la Constitución sonorense dispone un escueto párrafo segundo en materia indígena, que establece que:

El Estado reconoce la composición pluricultural de su población, en particular la asentada en los grupos de nuestro origen, y promoverá lo necesario para asegurar el respeto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas específicas de organización social y garantizarles el efectivo acceso a la jurisdicción estatal, procurando consolidar los rasgos de nuestra nacionalidad.¹²

Chihuahua¹³

La existencia de organizaciones y movilización indígena permanente en la entidad de Chihuahua seguramente influyó para darle un poco más de conte-

¹⁰ Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, p. 44.

¹¹ Según datos de 2005, el 2.5 % de la población sonorense de cinco años o más habla alguna lengua indígena, lo que representaba poco más de 51,000 individuos. Datos del INEGI, consultados el 26 de octubre de 2006.

¹² “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora”, en <http://www.cgeson.gob.mx/servicios/leyes/Estatal/constitucion%20politica%20del%20estado%20de%20sonora.pdf> (consultada el 11 de octubre de 2007).

¹³ Para 2005, el 3.4 % de los chihuahuenses de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena, lo que representaba más de 90,000 personas. Datos del INEGI, consultados el 26 de octubre de 2006.

nidos a su reforma constitucional de 1994, vigente hoy día, que incluye un capítulo segundo, con sus artículos (del 8o. al 10) dedicados a los pueblos indígenas:

En ellos se establece que “en todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena, las autoridades tomarán en cuenta sus usos, costumbres y prácticas jurídicas”.¹⁴ Además, dispone que en “la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas entre miembros de un mismo pueblo, se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo de que se trate. La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto”.¹⁵

Por otra parte, incorpora consideraciones relacionadas con las tierras indígenas:

Conforme a la ley, las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas son inalienables e imprescriptibles. La enajenación o gravamen que tengan por objeto las tierras o aguas pertenecientes a los pueblos indígenas se ajustarán a lo que disponga la ley y, particularmente, acatando los usos, costumbres y prácticas jurídicas de dichos pueblos, que deben recopilarse, reconocerse, garantizarse y regularse por las leyes que rigen en materia civil dentro del Estado de Chihuahua.¹⁶

Finalmente, el artículo 10 decreta que “la educación de los pueblos indígenas será objeto de atención especial por parte del Estado. La ley establecerá los mecanismos necesarios para propiciar que aquella se proporcione por dichos pueblos y sea bilingüe cuando éstos así lo soliciten”, y que los “servicios de salud que el Estado proporcione a los pueblos indígenas se planearán en coordinación con éstos, teniendo en cuenta su idioma, usos y costumbres”.¹⁷

¹⁴ “Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua”, en *Colección legislaciones. Estado de Chihuahua*, pp. 5-84, y <http://www.congresochoihuahua.gob.mx/nueva/enLinea/biblioteca/constitucion/actual.pdf> (consultada el 11 de octubre de 2007).

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

Estado de México¹⁸

En el caso de la Constitución mexiquense, en su artículo 17 establece que “el Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”.¹⁹ Enseguida, agrega que “la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.²⁰ También agrega un último párrafo al mencionado artículo, en el que se señala que:

Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.²¹

Quintana Roo

La Constitución de Quintana Roo, reformada en 1997, contiene dos párrafos muy escuetos al final del artículo 13, en los que al parecer no reconoce derechos, sino otorga derechos culturales a los pueblos indígenas de ese estado. Así, afirma que:

Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones; la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la Zona Maya del Estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de Magistrados de Asuntos Indígenas que funcionen en Sala, en Tribuna-

¹⁸ El 2.5 % de los mexiquenses de cinco años o más, para datos de 2005, hablaba alguna lengua indígena, los cuales representaban más de 312,000 personas. Datos del INEGI, consultados el 26 de octubre de 2006.

¹⁹ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México”, en <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/POLEMEX.HTML> (consultada el 11 de octubre de 2007).

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

les Unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el Tribunal Superior de Justicia.²²

También establece que “la ley protegerá, regulará y validará el desarrollo y ejercicio de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, actos, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.²³

Michoacán²⁴

La Constitución de Michoacán, en el segundo párrafo de su artículo 3o., establece que “la Ley protegerá y promoverá dentro de la estructura jurídica estatal, el desarrollo de las culturas, recursos y formas específicas de organización social de las etnias asentadas en el territorio de la Entidad, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.²⁵ Dice también que, “dentro del sistema jurídico, en los juicios y procedimientos en que alguno de los miembros de esas etnias sea parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas de manera estricta en los términos establecidos por la ley, sin romper el principio de igualdad, sino, por el contrario, procurando la equidad entre las partes”.²⁶ Como se aprecia, el contenido es incluso menor en alcances al que proporcionaba el primer párrafo de la Constitución federal con la reforma de 1992.

No obstante, merece la atención resaltar el caso del artículo 145 de esa Constitución, que establece que

[...] los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tienen plena capacidad para adquirir, poseer y administrar tierras,

²² “Constitución Política del Estado de Quintana Roo”, en *Compilación de Leyes Estatales* (CD). Y, en efecto, ese mismo año, una vez realizada la reforma constitucional (1997), el Congreso del estado promulgaría la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, el jueves 14 de agosto de 1997.

²³ *Idem.*

²⁴ El 3.3 % de la población michoacana de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena en 2005, lo que representaba más de 113,000 personas. Datos del INEGI, consultados el 26 de octubre de 2006.

²⁵ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo”, en http://148.233.116.67/NXT/gateway.dll/Constitución/constitucion_politica_del_estado.htm (consultada el 11 de octubre de 2007).

²⁶ *Idem.*

bosques, aguas y sus accesiones. A fin de que puedan acreditar su personalidad y ejercer sus derechos, la Legislatura del Estado dictará una ley que regule su funcionamiento y proteja debidamente los bienes que constituyan su patrimonio...²⁷

Con esta disposición y otras incorporadas a ese artículo en la Constitución michoacana de 1918, única en las Constituciones estatales del país, Pascual Ortiz Rubio, entonces gobernador de la entidad, recuperó los principios del original artículo 27 constitucional, llegando con una pequeña modificación a nuestros días.²⁸

²⁷ *Idem.* En el caso de este artículo, es el único caso de las constituciones estatales de ese tiempo que toca el tema de las comunidades indígenas y su derecho colectivo a la tierra.

²⁸ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. 1818”, en *Michoacán y sus Constituciones*. Por su importancia histórica reproduzco completa la parte conducente del mismo:

Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tienen plena capacidad para adquirir, poseer y administrar tierras, bosques, aguas y sus accesiones. A fin de que puedan acreditar su personalidad y ejercer sus derechos, la Legislatura del Estado dictará una ley que regule su funcionamiento y proteja debidamente los bienes que constituyan su patrimonio, conforme a las siguientes bases:

I. Siguiendo un procedimiento democrático y de acuerdo con las costumbres establecidas, se hará la designación de los representantes legales de las comunidades, los cuales acreditarán su personalidad con credenciales que deberá expedirles el Gobernador del Estado;

II. Se formulará el censo de las personas que deben ser reconocidas como comuneros, dando amplia oportunidad de defensa a todos los que se crean con tal derecho y se establecerán las bases para determinar la forma en que se trasmitan los derechos de cada comunero;

III. La autoridad suprema de los núcleos de población comunal será la asamblea general de comuneros. Las funciones de ésta, así como las facultades de los representantes que legalmente elijan, serán fijadas en la ley respetando las limitaciones establecidas en este artículo;

IV. Son inexistentes todos los actos de particulares y todas las resoluciones, decretos, acuerdos, leyes o cualquier acto de las autoridades municipales o del Estado, así como de las autoridades judiciales del orden común que hayan tenido o tengan por consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos a los núcleos de población comunal.

Se exceptúa únicamente el caso de expropiaciones por causa de utilidad pública que en forma muy limitada y expresa, se establecerán en dicha ley y que se tramitarán y resolverán, oyendo los puntos de vista de la asamblea general de comuneros. La indemnización se destinará a la adquisición de otros terrenos;

La misma Constitución michoacana también reconoce el derecho de las poblaciones menores para designar sus propias autoridades de manera directa, lo que de alguna manera implica cuotas de autonomía política. Así, el artículo 124 señala que “la administración pública, fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de jefes de tenencia o encargados del orden; sus facultades y obligaciones serán determinadas por la ley. Por cada propietario habrá un suplente y serán nombrados en plebiscito”.²⁹ Una parte de estas poblaciones son mayoritariamente indígenas.

En Michoacán, en 2005, fue presentada una propuesta de ley reglamentaria en materia indígena, que comenzó a discutirse en el Congreso local, pero siguió la misma suerte que el caso yucateco. Las protestas del movimiento indígena en contra de lo que consideraban un proyecto de ley muy limitado dejaron en suspenso el trabajo legislativo. Ello no obstante la importancia de la población indígena en esa entidad.

V. Las tierras, pastos, bosques, aguas, plantas, canteras, arenas y demás recursos propiedad de las comunidades, se explotarán directamente por ellas mismas con el asesoramiento técnico del Gobierno o de las instituciones u organismos que para tal efecto se funden;

VI. Se establecerá en favor de las comunidades un régimen fiscal de protección, semejante al de los ejidos;

VII. Con la participación de las propias comunidades, se crearán organismos adecuados que, por medios conciliatorios, busquen la resolución amistosa de los conflictos entre las comunidades;

VIII. Se formularán también las normas que regulen el manejo honrado y el conveniente destino de los fondos comunales que deriven de la explotación o aprovechamiento de los terrenos comunales;

IX. El Estado dictará también, dentro de la esfera de su competencia y en auxilio del Gobierno Federal, las disposiciones necesarias para vigilar que no se lesionen los ejidos ni la auténtica pequeña propiedad, que no se realicen falsas clasificaciones de tierras o de explotaciones agrícolas y ganaderas, ni se realicen maniobras o simulaciones para ocultar acaparamientos de la propiedad territorial, que no se violen en perjuicio de los campesinos, las disposiciones relativas al crédito y al correcto manejo del patrimonio ejidal y, en general, para lograr el cumplimiento efectivo de la reforma agraria.

Si se compara el texto con la versión actual del artículo citado, continúa en los mismos términos, con la excepción de que dos párrafos que eran punto y seguido se hicieron punto y aparte.

²⁹ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo”, en http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/leyespdf/c_politica.pdf (consultada el 20 de octubre de 2004).

Oaxaca y Chiapas

De todas las Constituciones que incorporan derechos para los pueblos indígenas en el periodo 1992 a 2001, la más avanzada es la de Oaxaca, realizada el 6 de junio de 1998, cuyo alcance es muy superior a lo que se establecía a nivel federal. Por ello la estudiamos en otra parte de esta publicación.

Le sigue, con menores logros, el caso de Chiapas, que se inspiró en la experiencia de su estado vecino.

En 1990, antes de la inclusión del primer párrafo al artículo 4o. de la Constitución federal, se había realizado una primera reforma constitucional en Chiapas a los artículos 4o. y 10. Por medio de ella se establecía que la Constitución local protegía la cultura, las lenguas, y los dialectos en que se comunicaban las diferentes etnias y grupos mestizos de Chiapas y se creaba el Consejo Indígena Estatal para tal efecto. Por otra parte, se mandaba que “las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, en el ámbito de su competencia en los asuntos que tengan intervención o al momento de dictar resoluciones, tomen en consideración su condición cultural, sus costumbres étnicas particulares y las demás circunstancias especiales que concurren en ellas...”³⁰ Finalmente se dictaba que en materia procesal “se procurará que haya un intérprete para el chiapaneco que no hable español que lo asistirá... desde el inicio de la averiguación previa”.³¹ Más adelante, siguiendo el ejemplo exitoso de Oaxaca, en plena crisis política regional por el alzamiento del EZLN, una nueva reforma constitucional sería incorporada.³²

El artículo 13 de la Constitución chiapaneca, correspondiente a su Título Segundo “De los Habitantes del Estado”, reformado el 17 de junio de 1999, está dedicado a los pueblos indígenas.

Ahí se dice que el estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas y que la Constitución local reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolobal, mame, kakchiquel, lacandón y mocho. También protege los derechos de los

³⁰ Constitución Política del Estado de Chiapas, pp. 3-6, y Alejandro Anaya Muñoz, “Explicando la política de reconocimiento en México: Chiapas y Oaxaca en perspectiva comparada”, ponencia presentada en la Conferencia Anual de la Society of Latin American Studies, pp. 2-3.

³¹ *Idem.*

³² “Constitución Política del Estado de Chiapas”, en *Colección legislaciones. Estado de Chiapas*, pp. 5-75, y http://www.stj-chiapas.gob.mx/legislaciones/varios/constitucion_local.pdf (consultada el 18 de agosto de 2006).

indígenas que por cualquier circunstancia se encuentren asentados dentro del territorio del estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas.³³

En ese artículo se establece que el estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas. También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará, asimismo, la plena vigencia de los derechos de los indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y los niños.³⁴

Por otra parte, se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.³⁵

El estado asume el compromiso de que fomentará el eficaz ejercicio de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los términos y con las modalidades que establecen la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias respectivas. Además de que, con la participación de las comunidades indígenas, instrumentará los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico.³⁶

En materia de justicia, el mencionado artículo dispone tres consideraciones:³⁷

Primera. Que en todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomará en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones. Los indígenas tendrán el derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura.

Segunda. Que en los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos.

³³ “Constitución Política del Estado de Chiapas”, en *op. cit.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Idem.*

³⁶ *Idem.*

³⁷ *Idem.*

Tercera. Que los indígenas deberán compurgar sus penas, preferentemente, en los establecimientos más próximos a sus comunidades, a fin de propiciar su reintegración a éstas, como parte de su readaptación social.

En el penúltimo párrafo se prohíbe toda forma de discriminación de origen étnico, o por razón de lengua, sexo, religión, costumbre o condición social. Se dice que la contravención a esta disposición será sancionada en los términos de la legislación penal vigente.³⁸

Finalmente, se dice que los derechos de los indígenas que esta Constitución consagra deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia, y serán, además, garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.³⁹

Sin embargo, a pesar de que era en esta entidad en donde existía la base fundamental del EZLN, la reforma chiapaneca es muy pobre. A diferencia de la Constitución oaxaqueña, de la que recuperó parte de sus contenidos, no otorga personalidad jurídica a los pueblos y comunidades indígenas. Tampoco reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos indios.

Nayarit

El 18 de agosto de 1993, el Congreso nayarita había reformado la fracción II del artículo 7o. de su Constitución, para establecer que el estado garantizaba “la protección y promoción del desarrollo de los valores de nuestras etnias indígenas, tales como sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, dentro del marco de sus tradiciones, garantizando a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”.⁴⁰

Años más tarde, en 1999, una reforma mucho más avanzada se haría al mismo párrafo, que hoy sigue vigente. En él se dispone que el estado garantice a sus habitantes, dentro de otras cosas:

La protección y promoción del desarrollo de los valores de nuestras etnias indígenas, conforme a las bases y principios siguientes:

Nuestra composición étnica plural, se sustenta en los pueblos y comunidades indígenas que los integran y a los cuales les asiste el derecho a la libre de-

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ “Proyecto de Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit”, en *Crónica parlamentaria*, y Constitución Política del Estado de Nayarit, julio de 1994.

terminación expresada en autonomía para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural; en la creación de sus sistemas normativos, sus usos y costumbres, formas de gobierno tradicional, desarrollo, formas de expresión religiosa y artística y en la facultad para proteger su identidad y patrimonio cultural.

El desarrollo de sus lenguas y tradiciones, así como la impartición de la educación bilingüe estará protegida por la ley, la cual sancionará cualquier forma de discriminación.

Deberán participar en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo educativo, productivo, económico, cultural o social que se relacione con sus comunidades.

La ley regulará la eficacia de sus propios sistemas normativos, estableciendo procedimientos de convalidación. Los tribunales y jueces velarán por el respeto de los derechos fundamentales de los indígenas y la dignidad e igualdad de la mujer.

En los términos que la ley establezca, se preverán procedimientos simplificados y asistencia a los indígenas para que cuenten con un servicio eficiente del Registro Civil, así como de otras instituciones vinculadas con dichos servicios.

La ley protegerá la propiedad y posesión de sus tierras cualquiera que sea la modalidad de éstas, así como los derechos individuales y colectivos de uso y aprovechamiento del agua y recursos naturales, asegurando la protección del medio ambiente.

Los derechos sociales que esta Constitución otorga a los pueblos y comunidades indígenas, deberán ejercitarse de manera directa a través de sus autoridades o por los interesados mismos.⁴¹

Sinaloa

El 9 de mayo de 2001 el *Periódico Oficial* del Gobierno del estado de Sinaloa publicó una reforma constitucional mediante la cual se agregó un último y sexto párrafo al artículo 13 del Capítulo II del Título II “De los ciudadanos sinaloenses”, en los siguientes términos:

El estado de Sinaloa tiene una composición pluricultural y reconoce el derecho a preservar la forma de vida de sus pueblos indígenas, y elevar el bienestar so-

⁴¹ Constitución Política del Estado de Nayarit, 2004, y <http://www.nayarit.gob.mx/transparenciainfiscal/marcoregulatorio/leyes/cpen.html> (consultada el 11 de octubre de 2007).

cial de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, religión, la educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico y artesanal, medio ambiente, recursos, medicina tradicional y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.⁴²

Hasta el momento ése el único soporte que los pueblos indios de esa entidad tienen para defender sus derechos.

c) Reformas posteriores a 2001

El artículo segundo transitorio de la reforma constitucional indígena del 14 de agosto de 2001 ordenaba que al entrar en vigor el decreto, es decir al día siguiente, “el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas (deberían) realizar las adecuaciones a las leyes federales y Constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado”.⁴³

Han pasado más de siete años y sólo 10 entidades federativas han hecho reformas a sus máximos mandamientos locales después de la reforma federal. Éstos son los estados de San Luis Potosí, Tabasco, Durango, Jalisco, Puebla, Morelos, Campeche, Veracruz y, hasta 2007, Querétaro y Yucatán. Como veremos, a excepción de San Luis Potosí, que supera un poco el mandato federal, en los otros casos no se cumple cabalmente la adecuación estipulada; las reformas son menores en sus alcances, llegándose al extremo de la simulación, como en Jalisco, o de simplemente un pequeño cambio del número de artículo federal de referencia, como en Campeche.

San Luis Potosí

La Constitución potosina se adecuó a la reforma indígena de 2001 con el decreto publicado en el *Periódico Oficial* del gobierno del estado, el 11 de julio de 2003, que realiza modificaciones al artículo 9o. de la misma.

El artículo 9o. de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí establece que la entidad tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Recon-

⁴² “Constitución del Estado de Sinaloa”, en *Colección legislaciones. Estado de Sinaloa*, pp. 5-87, y “Constitución del Estado de Sinaloa”, en <http://www.stj-sin.gob.mx/constitucion.html> (consultada el 6 de julio de 2007).

⁴³ *Diario Oficial* de la Federación, 14 de agosto de 2001.

ce la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos nahuas, teének o huastecos, y xi'oi o pames, así como la presencia regular de los wirrarika o huicholes.⁴⁴

Enseguida afirma que, asegurando la unidad de la nación, la ley establecerá los derechos y obligaciones de aquéllos conforme a las bases siguientes: se prohíbe la discriminación por origen étnico o cualquier otro motivo que atente contra la dignidad humana; se reconoce a sus pueblos indígenas su unidad, lenguas y derechos históricos, manifiestos éstos en sus comunidades indígenas a través de sus instituciones políticas, culturales, sociales y económicas, así como su actual jurisdicción territorial, formas autonómicas de gestión y capacidad de organización y desarrollo internos; se define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena como aquellas que forman una unidad política, social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, y la ley establecerá los mecanismos y criterios para la identificación y delimitación de las mismas, tomando en cuenta también criterios etnolingüísticos. Se dispone, asimismo, que sea la conciencia de su identidad étnica el criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos y comunidades indígenas.⁴⁵

El estado reconoce el derecho de los pueblos indígenas y sus comunidades a la libre determinación, misma que se expresa en el ámbito de su autonomía; ella bajo el principio de la subsidiariedad y complementariedad en correspondencia con el marco del orden jurídico vigente, casi en los mismos términos que el apartado A del artículo 2o. de la Carta Magna Federal.⁴⁶

Igual acontece con las disposiciones contenidas en el artículo 13 de la Constitución potosina en materia de compromisos del estado para definir e implementar, con la concurrencia de los involucrados, una serie de políticas públicas encaminadas a su desarrollo y bienestar social. Son semejantes a las contenidas en el apartado B del artículo 2o. de la Constitucional Federal.⁴⁷

Pero merece destacarse aquí que, situándose por encima de todas las Constituciones reformadas después de 2001, la de San Luis Potosí es la única que

⁴⁴ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí”, en <http://148.235.65.21/congresoslp/Default.asp> (consultada el 11 de octubre de 2007).

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ *Idem.*

otorga a las comunidades indígenas (aunque no a los pueblos), la calidad de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en la fracción VI del citado artículo 9o.⁴⁸

Por otra parte, se reconoce también, en la fracción VII, la estructura interna de las comunidades indígenas, concebida como un sistema que comprende una asamblea general, diversos cargos y jerarquías.

Y, finalmente, se ocupa en dos párrafos de recuperar el señalamiento federal, cosa que no hacen varias de las Constituciones estatales reformadas de manera contemporánea a la potosina, de asignar recursos para pueblos y comunidades indígenas en los presupuestos de egresos. Así, la fracción XII del artículo 9o. menciona que “mediante acciones coordinadas entre los distintos órdenes de gobierno, las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente...”, y el penúltimo párrafo del mismo reitera que “el Congreso del estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán equitativamente las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, para cumplir con las disposiciones de este artículo, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en su ejercicio y vigilancia”.⁴⁹

Una última referencia a pueblos indígenas se encuentra en el penúltimo párrafo del artículo 18, del Capítulo II “De la defensoría social”, de la Constitución potosina, cuando menciona que, tratándose de personas indígenas, los defensores sociales deberán hablar y escribir, además del español, la lengua del grupo indígena del defendido.⁵⁰

Tabasco

El estado de Tabasco adecuó su Constitución a la reforma indígena federal de 2001 mediante decreto publicado el 11 de noviembre de 2003. La reforma indígena está contenida sobre todo en el artículo 2o. constitucional local, pero también tiene referencias en los artículos: 51, 64, 65 y 76.⁵¹

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ “Constitución Política del Estado de Tabasco”, en http://www.congresotabasco.gob.mx/cd_leyes/cons_politica_2004.doc (consultada el 5 de septiembre de 2006).

En el artículo 2o., la Constitución de Tabasco afirma que el estado tiene una composición pluricultural, a diferencia de otros estados que hablan además de ser pluriétnicas y multilingüísticas, como San Luis Potosí y Morelos, sustentada en la diversidad de pueblos y comunidades indígenas asentados en su territorio.⁵²

Se reconoce a ellos el derecho a la libre determinación, ejercida dentro del marco constitucional de autonomía que asegure la unidad del estado y la nación, en los mismos términos que lo disponen el apartado A del ya citado artículo 2o. del mandamiento superior federal, en cuestiones de hábitat; lenguas; formas internas de convivencia y organización económica, política, social y cultural; elección de autoridades y representantes de su gobierno interno; representarse como comunidades indígenas ante los ayuntamientos; aplicar sus sistemas normativos propios en la regulación y resolución de conflictos internos; acceder a las modalidades de propiedad que establece la Constitución General de la República y a la plena jurisdicción del estado en juicios y procedimientos, tomando en cuenta sus costumbres y especificidades culturales; acceso a intérpretes y defensores que conozcan sus lenguas en aquéllos.⁵³

Asimismo, el artículo mencionado del mandamiento superior tabasqueño dispone una serie de políticas públicas encaminadas a garantizar el acceso a la salud, a desarrollar la medicina tradicional indígena, a mejorar sus espacios de convivencia, recreación y vivienda; al fortalecimiento de la educación bilingüe; al uso, disfrute y aprovechamiento de los recursos naturales, flora y fauna, y a la definición de planes y programas de desarrollo con su participación. Se recupera parte de los planteamientos del apartado B del artículo 2o. de la Carta Magna.⁵⁴

Existen otras disposiciones en la Constitución tabasqueña que deben señalarse, como por ejemplo en el párrafo XIV del artículo 51, relativo a las facultades del gobernador, se señala como una de ellas la de impulsar programas y acciones tendentes a fortalecer las tradiciones comunitarias en un marco de respeto a la cultura de los pueblos y comunidades indígenas del estado. El último párrafo del artículo 64 menciona que en los municipios en que existan pueblos y comunidades indígenas, estas últimas podrán coordinarse y asociarse, tomando en consideración su pertenencia étnica e histórica para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas; así como estudiar sus

⁵² *Idem.*

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Idem.*

problemas locales para establecer programas de desarrollo común.⁵⁵ Este párrafo es muy semejante a uno existente en la Constitución oaxaqueña.

Por su parte, el artículo 65 establece que en los municipios en los que existan pueblos y comunidades indígenas, se les deberá consultar para la elaboración de planes y programas. Y, además, se dispone que en los presupuestos de egresos de los ayuntamientos deba cumplirse con la exigencia de la Constitución Federal de establecer partidas específicas para la atención de los pueblos indios.⁵⁶

Finalmente, el artículo 76, en la sección de prevenciones generales, dedicado a la rectoría del desarrollo por parte del estado, se instituye que la planeación del mismo será democrática, buscando la participación de diversos sectores de la sociedad, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas.⁵⁷

Sin embargo, la reforma indígena de Tabasco no reconoce pueblos y comunidades indígenas específicos. Tampoco se les concede la calidad de entidades de interés público, ni mucho menos se les otorga personalidad jurídica. Y aunque se dispone del mandato de establecer recursos específicos en los ayuntamientos para atenderlos, no se dice nada de la obligación del Congreso del estado de realizarlo respecto del presupuesto del Poder Ejecutivo.

Durango

En el caso del estado de Durango ya se disponía de una reforma, del 26 de noviembre de 2000, que la adecuaba a la reforma federal de 1992 en materia indígena.⁵⁸

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ En el año 2000 el Congreso duranguense había reformado los artículos 2o. y 4o. para establecer lo siguiente:

Artículo 2o. En el Estado de Durango, queda prohibida toda clase de servidumbre, que implique la explotación o menoscabo de la dignidad de los trabajadores; las leyes reconocerán la diversidad cultural y protegerán y promoverán el desarrollo de las etnias duranguenses, de sus lenguas, valores culturales, usos, costumbres, recursos y formas de organización social.

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.

Artículo 4o. La educación que se imparta en el Estado de Durango se sujetará a lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

Luego, mediante decreto del 22 de febrero de 2004,⁵⁹ se hace concordar la Constitución local con las reformas de 2001 a nivel federal.

De esa manera, el artículo 2o. del documento fundamental duranguense prohíbe la discriminación motivada por origen étnico o nacional y por otras razones. Establece la composición pluricultural del estado, sustentada en los pueblos y comunidades indígenas, así como el criterio de la conciencia de la identidad como base para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía en los mismos términos del apartado A del artículo 2o. de la Constitución Federal. Asimismo, se establece el compromiso del estado y los municipios duranguenses en los mismos términos que el apartado B del artículo citado antes, para definir programas y políticas públicas encaminadas al desarrollo económico y al bienestar social de los pueblos indígenas, en aspectos tales como empleo, servicios básicos, salud, etcétera.⁶⁰

Hay algunos señalamientos en otros artículos que merecen destacarse. El artículo 4o. dispone que en el caso de las etnias duranguenses la educación será bilingüe y respetando sus costumbres y tradiciones. El artículo 55 ordena que dentro de las facultades del Congreso local está la de expedir leyes para la conservación, educación e instrucción de los grupos étnicos del estado. El artículo 70 menciona que dentro de las obligaciones del gobernador está la de fomentar la educación, evitando, dentro de otros, los privilegios de razas. Por su parte, el artículo 110 dice que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.⁶¹

nos y su legislación reglamentaria, de acuerdo al federalismo educativo derivado del régimen de concurrencia de facultades en materia educativa.

[...]

En el caso de las etnias duranguenses, la educación será bilingüe y respetando sus costumbres y tradiciones.

[...]

En “Constitución Política del Estado de Durango”, en *Colección legislaciones. Estado de Durango*, 2001, pp. 3 y 4.

⁵⁹ “Constitución Política del Estado de Durango”, en *op. cit.*, pp. 5-78, y <http://www.congresodurango.gob.mx/> (consultado el 21 de agosto de 2006).

⁶⁰ “Constitución Política del Estado de Durango”, en *loc. cit.*

⁶¹ “Constitución Política del Estado de Durango”, en *loc. cit.*

No obstante, además de que no se establece a qué pueblos y comunidades indígenas se reconoce, la Constitución duranguense no les otorga reconocimiento como entidades de interés público, ni mucho menos personalidad jurídica. Tampoco se menciona nada relativo al compromiso del estado para extender la red de comunicaciones a los pueblos indígenas, ni se ordena el establecimiento de partidas específicas por parte del estado y de los municipios para atender a la población indígena, tal y como lo manda la Constitución General de la República.

Jalisco

La Constitución de Jalisco realizó su reforma indígena para adecuarse al nuevo texto constitucional en la materia mediante un decreto publicado en su *Periódico Oficial* el 29 de abril de 2004.

El artículo base de la reforma es el 4o. de la Constitución particular. En él se afirma que la entidad tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Se entiende por éstos a aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.⁶²

Enseguida, el artículo establece que la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Se define a las comunidades integrantes de un pueblo indígena, como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, y estén asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.⁶³

Luego se decreta el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, el cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las leyes reglamentarias, que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en la Constitución, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.⁶⁴

⁶² “Constitución Política del Estado de Jalisco”, en <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Estatales/Constitución%20política%20del%20estado,%201994.doc> (consultada el 23 de agosto de 2006).

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Idem.*

Por esta razón, la Constitución de Jalisco reproduce las mismas omisiones que otras Constituciones reformadas recientemente. A pesar de existir varios pueblos indígenas claramente diferenciados, no se les reconoce por su nombre, y se cae en el mismo vicio de la Constitución General, al delegar a leyes particulares esa delimitación. Tampoco se otorga reconocimiento a la personalidad jurídica de pueblos y comunidades, ni se les considera entidades de interés público.

Enseguida la Constitución jalisciense reproduce exactamente los contenidos del apartado A de las fracciones I a la VIII del artículo 2o. del mandato constitucional federal (también los divide en apartados y fracciones), relativos a las formas internas de convivencia y organización de los pueblos y comunidades indígenas; sus sistemas normativos propios; sus procedimientos para designar su gobierno interno, preservar y enriquecer sus lenguas, etcétera; la cuestión del hábitat; las formas de propiedad, y la elección de representantes en los ayuntamientos, entre otras.⁶⁵

Pero los derechos de autodeterminación quedan negados en el segundo párrafo de la fracción VII, al decir que: “las leyes reglamentarias reconocerán y regularán estos derechos en los municipios del Estado, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”.⁶⁶ Es decir, la Constitución no reconoce la autodeterminación ni la otorga, sino que manda a una ley secundaria a realizarlo, cosa que creemos poco probable que se consiga en esa entidad. La redacción es tramposa.

De la misma manera sucede con el segundo párrafo del inciso VIII, que reza que “las leyes reglamentarias establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.⁶⁷ Es decir, no se otorgó ni reconoció la autodeterminación en la Constitución, ni se les reconoció como entidades de interés público.

O los diputados de Jalisco quisieron hacer una redacción meramente declarativa para no reconocer casi nada a los pueblos indios, o su nivel de competencia en el tema era tan bajo que nos presentan la redacción en comentario.

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ *Idem.*

Enseguida se reproducen tal cual las fracciones I a IX del apartado B del artículo 2o. constitucional federal, relativo al diseño de instituciones y políticas públicas encaminadas al desarrollo económico y al bienestar social de pueblos y comunidades indígenas, que ya hemos repetido en otros casos y por ello omitimos reincidir aquí, pero en este caso incluso cometiendo errores de adecuación.

Así, por ejemplo, fue tan textual o al vapor el traslado del material constitucional federal al estatal que en el segundo párrafo VI del apartado A, del artículo jalisciense se dice que “las leyes reglamentarias establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.”⁶⁸ Es decir, se copió el texto constitucional y se reprodujo sin ajustes, para decir, por ejemplo, en vez de entidad, que hace referencia a los estados, una referencia a distritos o regiones.

Al ser una reproducción casi textual, no tuvo de otra la diputación de Jalisco que cerrar su reforma indígena en este artículo con los mismos dos párrafos que lo hace el artículo 2o. federal:

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, el Congreso del Estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.⁶⁹

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.⁷⁰

Existe, finalmente, otra pequeña mención a los pueblos indios, con el mismo problema de lo aquí comentado, que deriva a la legislación particular la responsabilidad que debe establecerse en la Constitución. Así, en el artículo 81 se dice que “las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ *Idem.*

la legislación en la materia”.⁷¹ El Congreso jalisciense no quiso avanzar en el tema indígena ni siquiera a la mitad de la reforma federal.

Puebla

Merece destacarse el caso de Puebla, estado en el que el 11.7 % de su población de cinco años o más habla alguna lengua indígena y que con más de 548,000 personas en esta categoría ocupa el cuarto lugar nacional.⁷² Ahí, apenas hasta el año 2004, mediante un decreto publicado el 10 de diciembre, se realizó una reforma constitucional que reconoce derechos a esa población, pero carece de ley reglamentaria.

El artículo 11 de la Constitución poblana, aunque no prohíbe la discriminación explícitamente, dispone que no debe haber ninguna distinción entre las personas por razón de su raza, origen étnico o nacional y otras características. En el número 12 se ordena que las leyes se ocuparán, dentro de otras cosas, de proteger los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y de que la atención, protección y demás acciones previstas en el mismo artículo son de orden público e interés social.⁷³

La base de la reforma indígena de Puebla está en su artículo 13. En él se dice que el estado tiene una composición pluricultural y multilingüística, sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas nahuas, totonacas o tutunakuj, mixtecas o ñuu savi, tepehuas o hamaispini, otomíes o hñähñü, popolocas o n’guiva y mazatecas o ha shutaenima, asentados en el territorio que actualmente ocupa la entidad desde la época precolombina, pero no se hace un abierto reconocimiento de los mismos, ni se les cataloga como sujetos de interés público ni mucho menos se les otorga personalidad jurídica.⁷⁴

Al igual que el caso duranguense, en este artículo se reproduce casi íntegro el contenido del actual artículo 2o. de la Constitución Federal. Se establece el criterio de conciencia de la identidad indígena para determinar a qué sujetos se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. La autodeterminación para los pueblos indios poblanos, ejercida en un marco constitucional de auto-

⁷¹ *Idem.*

⁷² Datos del INEGI, consultados el 26 de octubre de 2006.

⁷³ Las reformas fueron aprobadas en el primer semestre de 2004 y fueron publicadas en el *Periódico Oficial*, el 10 de diciembre de 2004. “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla”, en http://www.congresopuebla.gob.mx/leyes/ficha_ley.php?clave=49 (consultada el 12 de octubre de 2007).

⁷⁴ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla”, en *op. cit.*

nomía que asegure la unidad estatal y nacional, se establece para determinar y desarrollar sus formas internas de organización; elegir a sus autoridades tradicionales; aplicar sus sistemas normativos internos en sus asuntos propios, proteger el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, etcétera.⁷⁵

Aunque en el caso poblano se da un menor alcance al apartado B del artículo 2o. de la Constitución Federal, se establecen en el mismo artículo 13 poblano las disposiciones encaminadas a llevar a cabo políticas públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas; impulsar el empleo y su contratación preferencial en programas institucionales realzados en sus regiones; adecuar programas urbanos y de vivienda a sus particularidades y necesidades; promover la educación bilingüe e intercultural; fomentar actividades culturales y deportivas; desarrollar proyectos de infraestructura básica y de comunicaciones; establecer mecanismos de consulta para garantizar la participación de los mismos; reconocer la medicina tradicional de los pueblos y comunidades indígenas y apoyar su nutrición y alimentación; la protección de los migrantes indígenas, así como para organizarse dentro del ámbito municipal.⁷⁶

En este caso sí se explicita que el gobierno del estado y los ayuntamientos, dentro de sus propios ámbitos de competencia, establecerán las partidas específicas en sus presupuestos de egresos para cumplir las disposiciones de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.⁷⁷

Morelos

El estado de Morelos adecuó su Constitución a la reforma federal indígena hasta el 20 de julio de 2005, fecha en la que se publicó el decreto respectivo en el *Periódico Oficial* de la entidad. La base de la misma está en un artículo 2 Bis, que se adenda en esa ocasión.⁷⁸

En él se afirma, como en el caso potosino, que el estado de Morelos tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística, sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas.⁷⁹

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Idem.*

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ “Constitución Política del Estado de Morelos”, en <http://www.congresomorelos.gob.mx/> (consultada el 21 de octubre de 2004 y el 24 de agosto de 2006).

⁷⁹ *Idem.*

Pero, a diferencia de esa entidad y la poblana, no establece los nombres de los pueblos y comunidades indígenas que dan pie a esa composición. Afirma también la entrada del artículo que reconoce la existencia histórica y actual en su territorio de los pueblos y protege también los derechos de las comunidades asentadas en ellos por cualquier circunstancia, así como reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación de sus pueblos y comunidades indígenas, ejercida en sus formas internas de convivencia y organización, sujetándose al marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y estatal.⁸⁰

Sin embargo, no se les da a los pueblos indígenas ni reconocimiento como entidades de interés público, ni mucho menos se les otorga personalidad jurídica.

Enseguida, el artículo en cuestión reproduce con bastantes ambigüedades, que hacen suponer que en su redacción no participaron especialistas en la temática indígena, el contenido del apartado A del artículo 2o. de la Constitución Federal. Así, se reconoce la unidad de los pueblos y comunidades indígenas; sus lenguas, cultura, derechos históricos; se prohíbe la discriminación por origen étnico o cualquier otro motivo, prohibición que se repite también en el artículo 19; se define qué se entiende por comunidades integrantes de un pueblo indígena a las que se les faculta para poder organizarse dentro del ámbito municipal; se establece la conciencia de la identidad y su derecho al desarrollo como la base para determinar a quiénes se aplican las disposiciones en la materia, y “el derecho y la obligación de salvaguardar la ecología y el medio ambiente, así como preservar los recursos naturales”, además de la preferencia en el uso y disfrute de los mismos; la aplicación de sus sistemas normativos internos en la solución de conflictos al interior de las comunidades; la facultad para elegir a los representantes de su gobierno interno de acuerdo con sus prácticas tradicionales, garantizando la participación de las mujeres, y el efectivo acceso a la justicia, el derecho a la etnicidad y al etno-desarrollo, sin que definan qué entienden por estos dos conceptos.⁸¹

De la misma manera confusa se reproducen, en lo que resta del capítulo 2o. Bis, el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Federal, en cuanto a los compromisos que asume el gobierno para el diseño de políticas públicas hacia los pueblos indígenas en materia de desarrollo económico y bienestar social.⁸²

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Idem.*

Hay que señalar que al final del artículo en comento la Constitución de Morelos afirma explícitamente que el Congreso local y los ayuntamientos, en sus propios ámbitos de competencia, establecerán partidas específicas en los Presupuestos de Egresos, para cumplir con las disposiciones del mismo. Y, finalmente, el artículo 40, en su fracción XLVIII, dispone que dentro de las facultades del Congreso están las de legislar sobre derechos, desarrollo, cultura y educación de las comunidades indígenas.⁸³

Campeche

La Constitución de Campeche incorporó disposiciones en materia indígena mediante el decreto publicado el 6 de julio de 1996. Ellas se incluyeron en el artículo 7o. de la Constitución campechana, y se han mantenido intactas, salvo una pequeña adecuación realizada el 27 de diciembre de 2005. Lo único que hizo la última reforma mencionada fue cambiar la referencia al artículo 4o. de la Constitución federal, en la que se sustentaba, y en el que en esos años se asentaba la materia indígena, por la referencia al artículo 2o. actual, a donde se trasladó la temática. La incluimos en el grupo de constituciones que se adecuaron al mandato federal de 2001, sólo por esa referencia, aunque se queda muy por debajo de sus disposiciones.

De esa manera, el artículo local referido menciona que el estado reconoce expresamente, en términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el país tiene una composición pluricultural, sustentada en la diversidad de pueblos indígenas que se encuentran asentados y conviven en su territorio, del cual forma parte la entidad.⁸⁴

Que en consecuencia, con estricto respeto a los derechos humanos en su concepción de derecho a la existencia cultural alterna, los pueblos indígenas que habitan en la entidad tienen derecho, dentro de un marco jurídico específico, a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de sus recursos naturales, el uso de su lengua propia, sin limitación alguna, sus formas e instituciones de gobierno, sus sistemas normativos y de resolución de conflictos, sus formas particulares de organización social y política, así como sus diversas manifestaciones culturales.⁸⁵

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ “Constitución Política del Estado de Campeche”, en <http://www.congresocam.gob.mx/marcojuridico/LEY%20001.pdf> (consultada el 18 de octubre de 2004, el 18 de agosto de 2006 y el 11 de octubre de 2007).

⁸⁵ *Idem.*

Por otro lado, dispone que sean objeto de protección, con la participación activa de las comunidades, los recursos naturales, los lugares sagrados y el patrimonio cultural de los pueblos indígenas. También ordena que las leyes del estado deben establecer mecanismos que garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en los distintos ámbitos y niveles de gobierno comunal, municipal y estatal. Se afirma que el estado garantizará que la convivencia entre los habitantes de la entidad se realice en un marco de respeto y valoración a la diversidad cultural y regulará mecanismos de sanción contra actos de discriminación hacia los pueblos indígenas y sus integrantes.⁸⁶

En la educación básica que imparta el Estado se dispone que sea obligatoria la enseñanza de una lengua indígena, en aquellas comunidades en donde la existencia de integrantes de pueblos indígenas sea de regular proporción. También que el Estado apoyará el desarrollo y promoción de los conocimientos, medicina tradicional y tecnologías indígenas.⁸⁷

En materia de justicia, la Constitución de Campeche asienta que las leyes garantizarán a los pueblos indígenas asentados en el territorio estatal su efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En todo juicio en que sea parte una comunidad o un individuo indígena deberán tomarse debidamente en cuenta su identidad, cosmovisión, prácticas culturales, usos y costumbres. El juicio deberá llevarse a cabo, preferentemente, en su lengua o, en su defecto, con la asistencia de traductores suficientemente capacitados. En la imposición de sanciones a miembros de los pueblos indígenas deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos a la privación de la libertad. Finalmente, que en los conflictos por límites agrarios el estado, dentro del ámbito de su competencia, promoverá la conciliación y concertación entre las partes para darles una solución definitiva, con la participación activa de las autoridades indígenas de los núcleos agrarios.⁸⁸

A pesar de ser la más recientemente reformada, la Constitución campechana no reconoce explícitamente con su nombre a los pueblos y comunidades a que va dirigida. Tampoco les concede personalidad jurídica, ni los considera entidades de interés público, como lo marca el mandamiento federal. Es omisa en el derecho a la autodeterminación de los mismos, y, finalmente, no asienta el compromiso del Congreso y los ayuntamientos para establecer par-

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ *Idem.*

tidas específicas en los presupuestos de egresos para la atención de esos pueblos y comunidades.

Veracruz

En el caso de la Constitución de Veracruz,⁸⁹ su artículo 5o. del Capítulo II fue reformado en el año 2000 y en 2006 para incorporar el tema indígena. Ahí se define que la entidad tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas; que 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. Manda que 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.⁹⁰

Los pueblos indígenas de Veracruz 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.⁹¹

Asimismo, se dice que “en la regulación y solución de sus conflictos internos deberán aplicar sus propios sistemas normativos, con sujeción a los principios generales de esta Constitución, respecto de garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres”.⁹²

Y que “las comunidades indígenas podrán 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, de modo que se garantice la participación de las mujeres en condiciones de equidad

⁸⁹ Este estado, con más de 600,000 personas de cinco años o más hablantes de lenguas indígenas, ocupa el tercer lugar nacional en número de hablantes de lenguas indígenas. Esta cifra representa el 9.5 % de este grupo poblacional en el estado. Datos del INEGI, consultados el 26 de octubre de 2006.

⁹⁰ “Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, en *Colección legislaciones. Estado de Veracruz*, pp. 5-63, y <http://www.legisver.gob.mx/Cconstitucion.htm> (consultada el 11 de octubre de 2007). Reforma incorporada según decreto publicado en la *Gaceta Oficial*, Jalapa, jueves 3 de febrero de 2000.

⁹¹ *Idem*.

⁹² Este párrafo fue incorporado en la reforma publicada en la *Gaceta Oficial*, Jalapa, viernes 22 de diciembre de 2006.

frente a los varones en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del estado”.⁹³

El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas veracruzanas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.⁹⁴

Finalmente, se dispone que el estado y los municipios de la entidad, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconozcan 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, se ordena impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatir toda forma de discriminación.⁹⁵

Querétaro

Por su parte, la Constitución de Querétaro, estado en que menos del 2 % de su población de cinco años o más habla alguna lengua indígena,⁹⁶ disponía, hasta antes de una reforma constitucional de enero de 2007, en la última parte del artículo 4o., que la educación que se impartiera en la entidad promoverá además el conocimiento de las tradiciones, lengua y creencias de los grupos étnicos, así como de su papel en la configuración y desarrollo de la historia e identidad de la nación mexicana. Y en el segundo párrafo del artículo 12 decía que “las leyes propiciarán el desarrollo económico, político y social de los grupos étnicos de la entidad, sobre la base del respeto a sus lenguas, tradiciones, costumbres, creencias y valores que los caracterizan”.⁹⁷

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ “Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, en *op. cit.*

⁹⁵ *Idem.* De la misma manera, el párrafo f) del artículo 10, modificado en 2000, reitera que se “cuidará que la educación de los pueblos indígenas se imparta de forma bilingüe, con respeto a sus tradiciones, usos y costumbres, e incorporará contenidos acerca de su etnohistoria y cosmovisión”.

⁹⁶ Datos del INEGI, consultados el 26 de octubre de 2006.

⁹⁷ Estas dos menciones al tema indígena databan de una reforma que se había realizado el 3 de enero de 1991. “Constitución Política del Estado de Querétaro de Arteaga”, en <http://www.queretaro.gob.mx/documento.php?clave=2752> (consultada el 1 de enero de 2007 y el 11 de octubre de 2007).

Una reforma constitucional reciente hace modificaciones al Capítulo Único del Título Primero de la ley fundamental queretana, mediante un decreto publicado en el *Periódico Oficial La Sombra de Arteaga* el 12 de enero de 2007. Además de dejar el señalamiento aludido en materia indígena del artículo 4o., modifica y amplía el 12, para dejarlo como sigue:

La sociedad de Querétaro tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Las leyes y las autoridades promoverán y protegerán 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.⁹⁸

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de su libertad se hará efectiva mediante la autonomía de las comunidades y la potestad para elegir a sus autoridades según los usos y costumbres aplicables, sin perjuicio de la unidad nacional y estatal, en los términos establecidos por la ley.⁹⁹

El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de la propiedad previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰⁰

El Gobierno del Estado y los gobiernos de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y conforme a la ley de la materia, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable y a una educación laica, obligatoria y pluricultural. Asimismo, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en el estado.¹⁰¹

Yucatán

El Congreso del Estado de Yucatán realizó dos reformas en 2007 para adecuar su Constitución en materia indígena, las cuales involucraron varios artículos.¹⁰²

⁹⁸ *Periódico Oficial "La Sombra de Arteaga"*, Querétaro, viernes 12 de enero de 2007.

⁹⁹ *Idem.*

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² *Diario Oficial*, Mérida, miércoles 11 de abril y viernes 11 de mayo de 2007.

En el artículo 2o. se prohíbe todo tipo de discriminación, dentro de ella la que tenga por origen la raza, el origen étnico y la nacionalidad. Al mismo tiempo se afirma que el Estado tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en el pueblo maya, el cual se define como el que descende de la población que habitaba la península yucateca, al iniciarse la colonización y que conserva sus propios conocimientos, manifestaciones, idioma, instituciones sociales, económicas y culturales o parte de ellas. La conciencia de la identidad maya es el criterio fundamental para determinar a qué persona le son aplicables las disposiciones en la materia.¹⁰³

Al mismo tiempo, el artículo dice que los derechos sociales del pueblo maya se ejercerán de manera directa, a través de sus representantes, o de las autoridades establecidas, y que los Poderes Públicos del estado establecerán, en coordinación con la autoridades federales, las políticas públicas para proteger a los migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, en los términos de las Constituciones federal y estatal, los tratados y convenciones internacionales y los acuerdos federales, mediante acciones que velen por el respeto de sus derechos humanos y la promoción y difusión de la cultura maya.¹⁰⁴

Se dispone que el estado establecerá las medidas para hacer efectivo el acceso del pueblo maya a los medios de comunicación masiva, conforme a las leyes correspondientes; que los servicios de salud que se proporcionen a las comunidades mayas se planearán en coordinación con éstas, teniendo en cuenta su propio idioma y cultura; que el estado apoyará la preservación, protección y evolución contemporánea de la medicina maya; de igual modo, el manejo sustentable del entorno y de sus recursos naturales utilizables, las técnicas tradicionales, su uso y desarrollo endógeno, y que las leyes establecerán los mecanismos que garanticen la efectiva participación del pueblo maya, en los distintos ámbitos y niveles de gobierno, en la toma de decisiones públicas que les afecten, en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los planes de desarrollo municipales, y cuando se prevean medidas legislativas relacionadas con éste.¹⁰⁵

Para poder llevar a cabo las acciones hacia los pueblos indígenas de la entidad, el artículo 2o. menciona que se establecerá un organismo que definirá,

¹⁰³ “Constitución Política del Estado de Yucatán”, en http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/orden_juridico/Yucatan/nr4rf13.pdf (consultada el 11 de octubre de 2007).

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ *Idem.*

ejecutará y evaluará las políticas públicas que garanticen la vigencia de los derechos del pueblo maya, y de las comunidades indígenas de otras entidades federativas que se encuentren transitoria o permanentemente en territorio estatal, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Al mismo tiempo, se menciona que el estado garantizará al pueblo maya la aplicación de sus propias formas de regulación para la solución de conflictos internos, como medio alternativo de justicia; sujetándose a los principios jurídicos de oralidad, publicidad, intermediación, contradicción, economía y concentración, con pleno respeto a sus derechos y garantías y, de manera relevante, la dignidad de las mujeres, sin contravenir las leyes vigentes.

Por otra parte, la reforma incorpora un artículo 7o. Bis, en el que se reconoce el derecho a la libre determinación del pueblo maya, bajo un marco autonómico en armonía con la unidad estatal, para lo siguiente:

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

II. Preservar y enriquecer el idioma maya peninsular, los conocimientos y todos los elementos que constituyan la cultura e identidad del pueblo maya yucateco; para tal efecto, el Estado garantizará, la promoción, difusión, preservación y desarrollo de la lengua maya, por lo que a través de los Poderes públicos y órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerá, protegerá y promoverá su preservación, uso y desarrollo, en los términos de ley.

III. Acceder al uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestre de los lugares y sitios que habiten o en los que se encuentren ubicadas las comunidades; la libre asociación, y los derechos adquiridos por terceros o integrantes de su comunidad, en los términos y formas que para la propiedad y tenencia de la tierra establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes relativas de la materia; salvo los casos que correspondan a las áreas estratégicas que se encuentran determinadas por las leyes.

IV. Elegir a sus autoridades y demás representantes que integran su forma de gobierno interno, con arreglo a los procedimientos y prácticas tradicionales; procurando en todo caso, la participación efectiva de las mujeres en igualdad de condiciones respecto a los varones.

V. Los integrantes del pueblo maya serán considerados como sujetos de derecho público, tendrán acceso pleno a la jurisdicción del estado, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, por lo que se deberán tomar en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades cultu-

rales, respetando los preceptos de esta Constitución; con derecho a ser asistidos por intérprete y defensor, en su propio idioma y cultura.¹⁰⁶

Este nuevo artículo también señala que los indígenas mayas compurgarán las penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad, como mecanismo esencial de rehabilitación social.

En el artículo 28, que ordena al gobernador presentar anualmente un informe por escrito ante el Congreso, establece que éste deberá contener un apartado que comprenda de manera sucinta un resumen del mismo escrito en lengua maya.¹⁰⁷

En el artículo 30, se manda que cuando se vayan a crear nuevos municipios, o se arreglen las diferencias por límites municipales, sean escuchados los integrantes de las comunidades mayas que puedan ser afectadas.¹⁰⁸

En el artículo 90 se ordena que la educación del pueblo maya será objeto de atención especial por parte del estado. Por ello, su acceso se garantizará mediante leyes y programas que contribuyan a su propio desarrollo, de manera equitativa y sustentable; asimismo, se garantizará la educación bilingüe e intercultural, basada en el principio de equidad entre las comunidades y estableciendo los mecanismos que permitan el fomento, subsistencia, enriquecimiento y defensa de la cultura maya. Por ello, cuando se tratare de programas educativos de contenido regional, el estado deberá consultar al pueblo maya para su definición y desarrollo.¹⁰⁹

Por otra parte, se dice que el estado implementará con criterio social, políticas para la promoción cultural, el fomento de la cultura maya y su conservación, la difusión de las tradiciones, costumbres y valores regionales.

Finalmente, se incorporó otro nuevo artículo, el 95 Bis, en el que se establece el compromiso del estado para garantizar, proteger y promover el desarrollo social, económico, político y cultural del pueblo maya.

Para ello:

El Estado y sus municipios, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, con la participación de las comunidades mayas y en coordinación con las mismas, deberán:

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ *Idem.*

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Idem.*

I. Procurar la incorporación de las mujeres mayas al desarrollo, mediante programas de capacitación y apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria;

II. Establecer las políticas, medidas, programas y proyectos específicos, para promover los productos y servicios que generen las comunidades mayas, así como estimular y fortalecer la asociación de éstas para la comercialización y la creación de infraestructura, que permita elevar su capacidad competitiva en los mercados;

III. Crear, con base en un programa de desarrollo comunitario, los proyectos, las obras o los servicios prioritarios, en las partidas presupuestales que les sean asignados;

IV. En los planes de desarrollo municipal y programas que de ellos se deriven, los Municipios darán participación a los integrantes de las comunidades mayas, situadas en sus respectivas jurisdicciones, en los términos que establezca la ley, con el fin de impulsar su desarrollo integral, fortalecer las economías locales y mejorar sus condiciones de vida, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación activa de las comunidades mayas.

V. Instituir las políticas necesarias para garantizar que en los poderes públicos del Estado, sus organismos autónomos y en los municipios, existan funcionarios conocedores de la cultura maya y sean maya-hablantes.

VI. Implementar las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos del pueblo maya y el desarrollo integral de sus comunidades.

En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, que se destinen al desarrollo social.¹¹⁰

4. LEYES ESTATALES EN MATERIA INDÍGENA

Sólo diez estados tienen leyes particulares en materia indígena: Oaxaca (19 de junio de 1998), Quintana Roo (31 de julio de 1998), Chiapas (29 de julio de 1999) y Campeche (15 de junio de 2000), que lo hicieron antes de las reformas federales de 2001, y Estado de México (10 de septiembre de 2002), San Luis Potosí (13 de septiembre de 2003), Nayarit (18 de diciembre de 2004), Tlaxcala (7 de abril de 2006), Durango (22 de julio de 2007) y Querétaro (27 de julio de 2007).¹¹¹

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ “Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro”, en *Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”*, Querétaro, 27 de julio de 2007.

El Estado de México y Nayarit crearon sus respectivas leyes reglamentarias en materia indígena sin adecuar sus Constituciones a las reformas de 2001. Es decir, conservan los mismos textos anteriores. Otro caso curioso es el de Tlaxcala, que sin tener ninguna disposición indígena en su Constitución estatal,¹¹² su Congreso local aprobó en 2006 una ley en la materia, amparándose en la reforma federal de 2001, y en un exhorto del Congreso de Quintana Roo para avanzar en ese sentido.

Además, a pesar de ser una de las más recientes, la ley indígena tlaxcalteca es la más atrasada en los derechos que reconoce. Sólo para señalarlo brevemente, la ley va encaminada a proteger los derechos individuales de hombres y mujeres de las comunidades y pueblos indígenas del estado, y no derechos colectivos. Por supuesto, tampoco se les reconoce ninguna personalidad jurídica.¹¹³

Ya hemos analizado la ley indígena oaxaqueña en otra parte de este trabajo y la de Tlaxcala no nos parece que aporte mucho a la discusión, por lo que no las tocamos aquí. Sólo veremos a continuación los principales contenidos de seis leyes reglamentarias, exceptuando las de Durango y Querétaro, que son semejantes a las de Nayarit y México, aquí abordadas.

a) *La ley indígena de Quintana Roo*

Para el año 2005, el estado de Quintana Roo tenía una población total de 1,135,309 habitantes; 19.3 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena (es decir, más de 170,000 personas), y estaba ubicado en el lugar 19, junto a los demás estados de la República, con un grado de marginación bajo.¹¹⁴

La Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo fue publicada en el *Periódico Oficial* del gobierno de ese estado el

¹¹² En efecto, en ningún artículo de la Constitución tlaxcalteca se hace referencia al tema indígena. Véase “Constitución Política del Estado de Tlaxcala”, en <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/leyes/ley/cons-t2007-1.doc>

¹¹³ “Ley de Protección, Fomento y Desarrollo de la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala”, en *Periódico Oficial*, Tlaxcala, viernes 7 de abril de 2006. Se puede consultar también en la página electrónica del Congreso de Tlaxcala, en <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/leyes/ley/l-dercindi2006.doc>

¹¹⁴ Datos del INEGI y de http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/anexo_a.pdf (consultados el 24 de octubre de 2006). En lo sucesivo de este apartado sólo referiré Conapo para aludir a esta página electrónica.

31 de julio de 1998,¹¹⁵ casi mes y medio después de la oaxaqueña, a pesar de que había venido discutiéndose desde antes de comenzar el proceso respectivo en la anterior entidad. Las elites del estado no se decidieron a dar el paso del reconocimiento hasta medir el impacto de la reforma oaxaqueña, pero produjeron una legislación muy poco avanzada. Esta disposición se compone de cuatro títulos, 16 capítulos y 66 artículos.

En el título primero existen dos capítulos de disposiciones generales, en los que se establece que la ley se encamina al reconocimiento, preservación y defensa de los derechos y cultura de los indígenas del estado, primordialmente los mayas, etnia fundamental de la entidad, y otros indígenas que pudieran existir. Nótese que no se habla de pueblos y comunidades, sino de personas indígenas, pero, como en el caso de Oaxaca, también se habla de derechos sociales de las comunidades mayas.¹¹⁶

En este título se hacen las definiciones de comunidad indígena maya, centro ceremonial maya, dignatario maya, gran consejo maya y festividades tradicionales. No se habla en ningún caso de las colectividades mayores que son los pueblos indígenas, ni tampoco se otorga reconocimiento a la personalidad jurídica de pueblos y comunidades. Esto hace que la ley sea, sobre todo, un mandato encaminado a los aspectos culturales y de identidad de los mayas de esta región.

De la misma manera, en el título segundo, compuesto de seis capítulos, se habla de indígenas particulares, no de los sujetos, pueblos y comunidades, como aquellos que tienen derecho a vivir de acuerdo con su cultura, en libertad, paz, seguridad y justicia digna, y a que se les respete y preserven sus costumbres, usos, tradiciones, lenguaje, religión e indumentaria. Asimismo, se les reconoce el derecho de mantener y desarrollar su identidad y a decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica y política, su lengua, sus ceremonias religiosas, sus normas internas en el ámbito familiar, civil y comunitario, y a prevenir y solucionar conflictos internos de conformidad con la Ley de Justicia Indígena del Estado y las Constituciones federal y estatal.¹¹⁷

Los restantes capítulos del título establecen disposiciones en materia de derechos culturales y educación; derechos de las mujeres, los niños y los ancianos, y derechos a la salud y al desarrollo.

¹¹⁵ *Periódico Oficial*, Chetumal, 31 de julio de 1998.

¹¹⁶ *Idem*.

¹¹⁷ *Idem*.

El título tercero expresa algunas particularidades regionales en cuanto a la autonomía y la organización interna. Se menciona que el estado tiene una composición sustentada originalmente en la etnia maya, a la que se le reconoce el derecho a la libre determinación, que se expresa en un marco de autonomía, respecto de sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural. Se entiende la autonomía como la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, “expresada como un marco que se conforma como parte del Estado mexicano”.¹¹⁸ Asimismo, se manda que las autoridades estatales y municipales, en el marco de sus competencias, respeten la autonomía de las comunidades indígenas mayas.

Otros artículos de este mismo título definen lo que constituye un centro ceremonial maya, como base de la organización y representación de los indígenas mayas, reconociéndose varios de ellos, así como los cargos que conforman la categoría de dignatario maya: generales, sacerdotes, comandantes, capitanes, tenientes, sargentos, cabos, rezadores y otros, muchos de éstos herencia de la organización indígena en la época de la Guerra de castas. Se dispone la existencia de un Gran Consejo Maya y un Congreso Maya, encargados de velar por la preservación de los usos y costumbres, tradiciones e idioma mayas en las comunidades, y se determina la realización de un Congreso Maya, a realizarse cuando menos una vez cada año, integrado por los dignatarios de los centros ceremoniales; las funciones de este Congreso son analizar los temas de derechos y cultura indígena mayas.

El título cuarto de la ley de Quintana Roo se dedica a temas de justicia. En primer lugar, remite a la Ley de Justicia Indígena de la entidad, y dispone la existencia de una Procuraduría de Asuntos Indígenas, que fungirá como Ministerio Público en las comunidades indígenas.¹¹⁹

Un asunto interesante de la ley es el establecimiento del delito de etnocidio, entendiéndose por tal el cometido sin el consentimiento de las víctimas, que produzca la pérdida temporal o definitiva de su función orgánica reproductora o cometa delitos contra la vida y salud personal de dos o más indígenas. La pena puede ir de tres a 10 años de prisión. Asimismo, se equiparan al etnocidio las conductas que obliguen a los indígenas, por medio de la violencia física o moral, a abandonar, rechazar o atacar sus usos y costumbres, tradiciones, idioma y cultura.

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ *Idem.*

También se ordenan sanciones para quienes impidan el derecho de los indígenas a disfrutar, enriquecer o transmitir su propia cultura e idioma; al que discrimine a los indígenas; al que tome fotografías o filmaciones en los centros ceremoniales sin autorización, y al que se ostente como dignatario sin serlo. Se entiende por discriminación toda acción u omisión que implique marginación, deshonra, descrédito, daño moral y perjuicio a la dignidad del indígena.

Antes de promulgar la anterior ley en materia de derechos indígenas, el 14 de agosto de 1997, se había publicado en el *Periódico Oficial* del gobierno del estado de Quintana Roo la Ley de Justicia Indígena, que establecía un sistema de justicia en esa materia, para resolver las controversias jurídicas que se susciten entre los miembros de las comunidades indígenas.¹²⁰

De acuerdo con esta disposición, se crea la Judicatura Indígena, encabezada por un magistrado en la materia, designado por el Tribunal Superior de Justicia, y un representante de cada uno de los centros ceremoniales mayas. El mismo tribunal, oyendo a la judicatura, tiene la facultad de determinar en qué comunidades habrá jueces tradicionales, los cuales serán supervisados, capacitados y orientados por ésta. Los cargos de jueces tradicionales y los magistrados de asuntos indígenas deberán recaer en miembros respetables, que dominen la lengua maya y conozcan los usos, costumbres y tradiciones de su comunidad, y se encargarán de aplicar las normas de derecho consuetudinario, siempre respetando las garantías establecidas en las constituciones federal y estatal.¹²¹

Los jueces tradicionales son investidos de facultades para conocer y resolver controversias en materia civil, familiar y penal. En este último caso, tratándose de delitos menores, para impartir justicia disponen de medios de apremio que van desde el apercibimiento, las multas y otros. La ley establece los procedimientos que hay que seguir ante los jueces, y los mecanismos de impugnación.¹²²

¹²⁰ “Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo”, en *Periódico Oficial*, Chetumal, 14 de agosto de 1997.

¹²¹ *Idem.*

¹²² *Idem.*

b) *La ley indígena de Chiapas*

Para el año 2005, el estado de Chiapas tenía una población total de 4,293,459 habitantes; 26.1 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena del país (es decir, más de 957,000 personas), y estaba ubicado en el segundo lugar en el contexto de todas las entidades federativas, con un grado de marginación muy alto.¹²³

Con este antecedente fue creada la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, que fue publicada en el *Periódico Oficial* del gobierno de ese estado el 29 de julio de 1999.¹²⁴ Se integra por 10 capítulos y 69 artículos, además de tres transitorios que reglamentan el artículo 13 de la Constitución particular de la entidad.

En el capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, se establece que el estado chiapaneco tiene una población étnica plural sustentada en sus pueblos indígenas, reconociendo y protegiendo a los siguientes: “tseltal, tsotsil, zoque, tojolobal, mame, cakchiquel, lacandón y mocho”, además de comunidades indígenas de cualquier otro pueblo asentadas en su territorio.¹²⁵ Por una razón inexplicable, retiraron al pueblo chol, a pesar de que en la Constitución está reconocido y protegido.

Se hace una definición de pueblo indígena, de comunidad indígena y de hábitat. Por el primero se entiende a aquel que está conformado por personas que descienden de poblaciones que desde la Conquista habitaban el territorio regional y hablan la misma lengua, además de conservar su cultura; instituciones sociales, políticas y económicas, y que practican usos, costumbres y tradiciones propias. Por comunidad indígena se hace referencia al grupo de individuos que pertenecen a un mismo pueblo indígena y se encuentran asentados en un lugar determinado. Por hábitat de una comunidad indígena se entiende al área geográfica o ámbito espacial y natural que se encuentra bajo su influencia social y cultural.

La ley señala que se reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos, pero una de sus deficiencias es que no se define el concepto. Tampoco se les otorga a las

¹²³ Datos del INEGI y del Conapo, consultados el 24 de octubre de 2006.

¹²⁴ “Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas”, en *Periódico Oficial*, Tuxtla Gutiérrez, 29 de julio de 1999.

¹²⁵ *Idem*.

comunidades el carácter jurídico de entidades morales de derecho público, ni se habla de reconocer derechos sociales o colectivos.

No obstante, sí es explícita en reconocer y proteger a las autoridades tradicionales, quienes serán auxiliares de la administración de justicia.

El capítulo II se aboca a la jurisdicción indígena. Se establece que los usos, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas son la base para la resolución de sus controversias, dentro de su hábitat y mientras no constituyan violaciones a los derechos humanos.¹²⁶

Se dispone que el Tribunal Superior de Justicia establezca Juzgados de Paz y Conciliación indígenas en municipios y comunidades que cuenten con esta población. Se faculta a dichos jueces a aplicar las sanciones en materia penal conforme a sus usos y costumbres, cuando ambas partes sean indígenas. Asimismo, en todas las etapas procesales, las autoridades deberán tomar en consideración las características económicas, sociales y culturales, así como los usos, costumbres y tradiciones de la comunidad indígena. En delitos no graves cometidos por indígenas se podrá sustituir la cárcel por trabajos de beneficio comunitario, así como dispondrán de traductores y defensores que conozcan su cultura y lengua, además del derecho de usar la propia lengua en los procesos.

El capítulo III se encamina a proponer el establecimiento de programas para capacitación de defensores de oficio y traductores indígenas.¹²⁷

Los capítulos IV a VII establecen disposiciones encaminadas a impulsar la participación de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de las comunidades; a garantizar sus derechos y los de los niños indígenas; a proteger y desarrollar las culturas propias de los pueblos; a ampliar los servicios de salud hacia la población indígena, y a la protección de los derechos laborales de los indígenas.¹²⁸

En el capítulo VIII se prohíben los reacomodos y desplazamientos, y la expulsión de indígenas, así como se manda a procurar el diálogo y la conciliación en materia de conflictos agrarios internos.¹²⁹

Los dos últimos capítulos instruyen buscar el aprovechamiento racional de los recursos naturales de las comunidades, así como el desarrollo económico, a partir del fortalecimiento de la visión asistencial del estado.¹³⁰

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Idem.*

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ *Idem.*

No obstante de tratarse de la región en que se mantiene la presencia de las bases del EZLN, el Congreso chiapaneco, dominado por la fracción priísta, no ha querido avanzar en materia de un reconocimiento más amplio de derechos a los pueblos indígenas de la entidad.

c) La ley indígena de Campeche

Para el año 2005, el estado de Campeche tenía una población total de 754,730 habitantes; 13.3 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena (es decir, poco más de 89,000 personas), y estaba ubicado en el lugar número ocho de las entidades del país, con un grado de marginación alto.¹³¹

La ley de derechos indígenas de Campeche fue publicada en el *Periódico Oficial* de ese estado el 15 de junio de 2000.¹³² Se compone de cuatro títulos, 14 capítulos y 63 artículos.

El título primero, de disposiciones generales, contiene casi las mismas definiciones que establece la ley oaxaqueña en conceptos como autonomía, autoridades comunitarias, autoridades municipales, comunidad indígena, derechos individuales, derechos sociales, pueblos indígenas, sistemas normativos internos y territorio indígena. Recupera de la ley de Quintana Roo las definiciones de centro ceremonial, dignatario indígena y festividades tradicionales.¹³³

Los demás títulos de la ley de Campeche toman aspectos contenidos en la ley de Quintana Roo, a saber: tienen una tendencia a reconocer sobre todo derechos de los individuos indígenas, y no tanto los colectivos, aunque los incluya, además de enfatizar la posición asistencial del estado en materia de desarrollo económico y aspectos de la cultura indígena, más que el tema de la autonomía.¹³⁴

Aunque marca, como en Oaxaca y Quintana Roo, infracciones y sanciones para conductas de discriminación o que impidan el derecho de los miembros de un pueblo indígena a respetar, enriquecer y transmitir los usos, costumbres y tradiciones; aquí las penas sólo se establecen en forma de multa, y no con cárcel, como en los primeros casos.

¹³¹ Datos del INEGI y del Conapo, consultados el 24 de octubre de 2006.

¹³² “Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche”, en *Periódico Oficial*, Campeche 15 de junio de 2000.

¹³³ *Idem.*

¹³⁴ *Idem.*

La ley reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, pero no se establece jurisdicción especial alguna, ni los procedimientos procesales.

Finalmente, la ley otorga el carácter de personas morales (sin especificar si de derecho público) a los pueblos indígenas para todos los efectos que se derivan de sus relaciones con el estado y sus municipios. Pero ese reconocimiento no se les otorga a las comunidades indígenas concretas, por lo que la aplicación práctica de ser personas morales es inexistente. Además, no se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas la personalidad jurídica de entidades morales de derecho público, que ha sido uno de sus reclamos más sentidos. Por eso, la ley indígena de Campeche, junto con la de Tlaxcala, son las menos avanzadas de las ocho disposiciones estatales que existen actualmente, ya que sus propuestas son bastante moderadas.

d) La ley indígena del Estado de México

Para el año 2005, el Estado de México tenía una población total de 14,007,495 habitantes; 2.6 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena (esto es, poco más de 312,000 personas), y estaba ubicado en el lugar 21 en el contexto de todas las entidades federativas, con un grado de marginación bajo.¹³⁵

La Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México es reglamentaria del artículo 17 de la Constitución estatal. Consta de tres títulos; 82 artículos, con sus respectivos capítulos, y cinco transitorios; fue aprobada el 26 de julio de 2002, y publicada el 10 de septiembre del año mencionado en la *Gaceta de Gobierno del Estado de México*.¹³⁶ Por la fecha de su expedición, a diferencia de las tres legislaciones mencionadas páginas atrás, está influenciada por las reformas constitucionales que a nivel federal se dieron en 2001.

El “Título Primero. De los pueblos y comunidades indígenas del Estado de México”, se integra de dos capítulos, que se refieren a las disposiciones generales y a los derechos fundamentales que se reconocen a los pueblos y comunidades indígenas. Se señala que el objetivo de la ley es el reconocimiento y la regulación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, los

¹³⁵ Datos del INEGI y del Conapo, consultados el 24 de octubre de 2006.

¹³⁶ “Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México”, en *Gaceta del Gobierno*, Toluca de Lerdo, 10 de septiembre de 2002.

cuales serán ejercidos a través de estas últimas. También se hace el reconocimiento de la composición pluricultural y pluriétnica, sustentada en los pueblos originarios de la entidad y de aquellos que transiten o residan en el territorio del mismo. Siguiendo el modelo oaxaqueño, se definen los conceptos de estado, pueblos indígenas, comunidad indígena, autonomía, territorio indígena, derechos individuales, derechos sociales, sistemas normativos internos, usos y costumbres, autoridades municipales y autoridades tradicionales, y se hace el reconocimiento expreso de la existencia de cinco pueblos indígenas y su ubicación en la geografía municipal de esa entidad. A diferencia de los casos de Oaxaca y Nayarit, en los que se habla de pueblos en plural: zapotecos, mixtecos, coras, huicholes, etcétera, en el caso de la ley mexiquense los pueblos reconocidos son singulares: mazahua, otomí, náhuatl, tlahuica y matlazinca.¹³⁷

La conciencia de la identidad indígena se toma como criterio fundamental para determinar a qué pueblos y comunidades se aplica el ordenamiento. Se les reconoce, asimismo, personalidad jurídica, el derecho a vivir como pueblos diferenciados, la libre determinación y la autonomía, así como sus autoridades tradicionales.

Asimismo se establecen las obligaciones del Ejecutivo estatal, del Poder Judicial y de los ayuntamientos para aplicarla en sus respectivas competencias y para garantizar el pleno ejercicio de esos derechos. Para efectos de asegurar el pleno respeto de los derechos de estas comunidades, se establece la representación indígena ante el Consejo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

En el segundo título, los tres capítulos respectivos se refieren a reglamentar los alcances de la autonomía reconocida, los sistemas normativos internos y la procuración y administración de justicia. Se reconoce la validez de estas normas de los sistemas normativos internos en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, siempre y cuando no contravengan el marco jurídico vigente; estas normas se aplicarán en la procuración y administración justicia en las comunidades indígenas.¹³⁸

En cuanto a las autoridades tradicionales, tendrán facultad para conocer de la tenencia individual de la tierra, faltas administrativas, atentados en contra

¹³⁷ *Idem.*

¹³⁸ *Idem.*

de las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras comunitarias, y cuestiones del trato civil y familiar.

Se señalan diversas reglas a las cuales tendrán que atenerse en su actuar como autoridades. En los asuntos en que se afecte a la familia indígena, la autoridad tradicional podrá intervenir de oficio, decretando las medidas de protección respectivas. Se establece también la facultad del Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas del Estado de México para llevar a cabo la conciliación en casos de controversias entre las autoridades y las comunidades.

Respecto de la procuración y administración de justicia, se señala el derecho de cualquier miembro de los pueblos o comunidades indígenas de contar con un defensor de oficio bilingüe y que conozca su cultura en cualquier procedimiento con forma de juicio. Se manda que los jueces y tribunales suplan la deficiencia de la queja, en los casos en que los indígenas, sus pueblos o comunidades sean parte.

Se establece la obligación de que en el cargo de Ministerio Público se prefiera a quienes acrediten el dominio de la lengua indígena y conozcan los usos y costumbres de la región; que los programas de rehabilitación deban acondicionarse a la condición indígena, propiciando su rehabilitación para la readaptación social y que la Dirección General de Defensoría de Oficio instrumente programas de capacitación a defensores de oficio bilingües y con conocimientos suficientes sobre cultura, usos y costumbres de los pueblos indígenas.

El tercer y último título está dedicado al desarrollo y bienestar social para los pueblos y las comunidades indígenas, estableciéndose mecanismos para el acceso al derecho a la salud, a la cultura y a la educación. Reproduciendo algunos capítulos de la propuesta oaxaqueña, establece disposiciones respecto de las tierras y territorios, la cuestión de los desplazamientos y reacomodos, el aprovechamiento de los recursos naturales en los territorios indígenas por parte de los propios pueblos y comunidades, aspectos para el desarrollo económico de los mismos y de su participación en la planeación, y la defensa de los derechos laborales, los de las mujeres y los de los niños, y señala las obligaciones de las instituciones estatales para cumplirlos.¹³⁹

Finalmente, aunque reconoce la existencia de pueblos y comunidades indígenas, la ley del Estado de México sólo establece que las comunidades indí-

¹³⁹ *Idem.*

genas tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la misma. No se otorga la personalidad jurídica a los pueblos indígenas.

e) La ley indígena de San Luis Potosí

Para el año 2005, el estado de San Luis Potosí tenía una población total de 2,410,414 habitantes; 11.1 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena, y estaba ubicado en el sexto lugar en el contexto nacional, con un grado de marginación alto.¹⁴⁰

La Ley Reglamentaria del Artículo 9o. de la Constitución Política del Estado sobre Derechos y Cultura Indígenas de San Luis Potosí apareció en el *Diario Oficial* del gobierno de esa entidad el 13 de septiembre de 2003.¹⁴¹ Se compone de nueve capítulos y 72 artículos.

El “Capítulo I. Disposiciones generales”, establece que el objeto de la ley es garantizar a las comunidades de los pueblos indígenas y a sus habitantes el ejercicio de sus formas específicas de organización y gobierno, y el desarrollo de sus culturas, creencias, conocimientos, lenguas, usos y costumbres, medicina tradicional, así como el aprovechamiento de sus recursos y sus derechos históricos en los términos de las Constituciones federal y local.¹⁴²

En el “Capítulo II. De los pueblos y comunidades indígenas”, no se definen con claridad conceptos centrales de la ley, como los de pueblo indígena, comunidad indígena, autonomía, etcétera.

En el artículo 9o. de la Constitución local se reconoce la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos nahuas, teének o huastecos, y xi’oi o pames, así como la presencia regular de los wirrarika o huicholes,¹⁴³ pero en la ley reglamentaria no se hace explícito qué pueblos indígenas son reconocidos, porque no los llama por sus nombres. Se afirma que son sujetos de la aplicación de la ley los pueblos y sus comunidades indígenas, y las comunidades equiparables a éstas, asentados en el territorio estatal, así como los integrantes de dichas comunidades y los indígenas de otros estados que radiquen ahí o estén de paso. Se obliga al estado y a las autoridades municipales a

¹⁴⁰ Datos del INEGI y del Conapo, consultados el 24 de octubre de 2006.

¹⁴¹ “Ley Reglamentaria del Artículo 9o. de la Constitución Política del Estado sobre Derechos y Cultura Indígenas de San Luis Potosí”, en *Diario Oficial*, San Luis Potosí, 13 de septiembre de 2003.

¹⁴² *Idem*.

¹⁴³ “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí”, en <http://148.235.65.21/congresoslp/Default.asp> (consultado el 20 de octubre de 2004).

respetar, garantizar, promover y proteger el desarrollo social, económico, político y cultural de los pueblos originarios, mediante el establecimiento de un Sistema Estatal para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Se propone, además, la conciliación como vía para promover conflictos jurisdiccionales entre comunidades, estado y municipios, con la participación de las autoridades comunitarias.¹⁴⁴

Sin embargo, a pesar de que en la ley no se mencionan las comunidades indígenas que son reconocidas, en la Constitución local ya existe tal reconocimiento.

Por otra parte, se define “comunidades integrantes de un pueblo indígena”, como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio determinado, integradas por dos o más localidades interiores, conocidas como secciones, barrios, anexos, fracciones o parajes, y que reconocen autoridades propias de acuerdo con su estructura de organización interna y sus sistemas normativos. Se entiende por éstos a las reglas generales de comportamiento por medio de las cuales la autoridad indígena regula la convivencia, la prevención y solución de conflictos internos, la definición de derechos y obligaciones, el uso y aprovechamiento de espacios comunes, la tipificación de faltas y la aplicación de sanciones, siempre dentro del marco de la Constitución federal y la estatal.

Se reconoce el derecho de las comunidades indígenas para que en el marco de su autonomía tengan calidad de sujetos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio; aunque hay que señalar que este derecho no se reconoce a los pueblos indígenas.

Asimismo, se reconocen las estructuras de organización sociopolítica y de sistemas normativos internos de las comunidades indígenas basadas en sus usos y costumbres. La identificación y delimitación de la jurisdicción de las comunidades en cuestión será establecida por ellas mismas, a partir de los criterios previstos en las Constituciones federal y estatal, y el gobierno del estado se encargará de integrar un padrón de comunidades.

Las comunidades indígenas, en ejercicio del derecho a la libre determinación y autonomía, podrán establecer las bases y los mecanismos para la organización de la vida comunitaria, los cuales serán respetados por las autoridades estatales.

¹⁴⁴ “Ley Reglamentaria del Artículo 9o. de la Constitución Política del Estado sobre Derechos y Cultura Indígenas de San Luis Potosí”, en *op. cit.*

La ley potosina reconoce, además, a la Asamblea General como la máxima autoridad de las comunidades indígenas, a través de la cual elegirán a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, para regular y solucionar problemas y conflictos, y decidir sobre faenas y servicios públicos que los ciudadanos deben prestar a la comunidad.

El “Capítulo III. De la justicia indígena”, menciona que los procedimientos a seguir en materia de justicia indígena, como vía alternativa a la jurisdiccional ordinaria, serán los que cada comunidad determine, con la salvedad de garantizar a los justiciables sus garantías individuales y sus derechos humanos. Se da reconocimiento a la policía comunitaria. Las resoluciones de justicia indígena serán validadas por las autoridades estatales.¹⁴⁵

Para aplicar la justicia indígena se dispondrá de jueces auxiliares, quienes seguirán los asuntos que les competan, de acuerdo con los usos y costumbres y el mandato de la Asamblea General, resguardando documentación; levantando actas de diligencias, y representando a la comunidad, en su caso; fungirán como certificadores del aval comunitario para los asuntos previstos por la ley, además de otras funciones.

El capítulo IV va encaminado a establecer los procedimientos por medio de los cuales los pueblos indígenas tengan las condiciones para ejercer su derecho a manifestar, practicar y enseñar sus propias tradiciones, costumbres y ceremonias rituales, así como las obligaciones del estado y los municipios para garantizar este derecho y el relativo a la educación. En iguales circunstancias que otras leyes indígenas estatales anteriormente analizadas en este libro, se hacen consideraciones de la obligación estatal en materia de salud, asistencia social y recursos naturales. Destaca, sin embargo, el “Capítulo VII. Del desarrollo humano”, en el que los legisladores potosinos describen obligaciones del estado relacionadas con el establecimiento de un programa de ahorro y crédito para cada comunidad náhuatl, teének y pame, así como su capacitación para generar procesos de autodesarrollo comunitario mediante proyectos agropecuarios y de transferencia tecnológica, buscando la participación plena, en tareas productivas y de decisión comunitaria, de las mujeres. Es de señalar un importante aspecto en este apartado, ya que, como en el caso del “tequio” oaxaqueño, se dispone que las “faenas” o trabajos comunitarios se consideraran contribuciones municipales en especie.¹⁴⁶

¹⁴⁵ *Idem.*

¹⁴⁶ *Idem.*

Los tres penúltimos capítulos de la ley indígena de San Luis Potosí derivan del desarrollo del mandato constitucional federal de 2001, ya que se encaminan a establecer los procedimientos para que existan partidas específicas destinadas a cumplir las obligaciones económicas de las autoridades estatales y municipales con las comunidades indígenas, tanto las que de manera general lleguen a través de programas administrados por el gobierno y los municipios, como de asignaciones directas de dinero a ser manejadas por las propias comunidades indígenas. Para poder llevar a cabo este ejercicio, se dispone precisamente de una entidad gubernamental específica: el Sistema Estatal para el Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas de San Luis Potosí.¹⁴⁷

Finalmente, el capítulo X establece derechos específicos para las personas indígenas, como la identidad en base a la autoadscripción; el uso de sus nombres y apellidos con su propia escritura y pronunciación; el derecho a no ser discriminados, práctica que será sancionada por la ley penalmente, aunque aquí no se dice cómo, así como procedimientos para el cumplimiento de las sentencias de los indígenas presos, cerca de sus lugares de origen.¹⁴⁸

f) La ley indígena de Nayarit

Para el año 2005, el estado de Nayarit tenía una población total de 949,684 habitantes; 5 % de su población de cinco años o más hablaba alguna lengua indígena (poco más de 41,000 personas), y estaba ubicado en el lugar 12 en el contexto nacional, con un grado de marginación medio.¹⁴⁹

La Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit es reglamentaria de la fracción II del artículo 7o. de la Constitución estatal, se integra por 11 capítulos, 88 artículos y tres transitorios. Fue publicada en el *Periódico Oficial* del gobierno del estado el 18 de diciembre de ese año.¹⁵⁰

En el primer capítulo, referente a disposiciones generales, se afirma que Nayarit tiene una población étnica plural sustentada en sus pueblos indígenas y que se reconocen a los siguientes pueblos indígenas de la entidad: coras, huicholes, tepehuanos y mexicaneros. No obstante, cualquier comunidad per-

¹⁴⁷ *Idem.*

¹⁴⁸ *Idem.*

¹⁴⁹ Datos del INEGI y del Conapo, consultados el 24 de octubre de 2006.

¹⁵⁰ “Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit”, *Periódico Oficial*, Tepic, 18 de diciembre de 2004.

teneciente a otro pueblo indígena asentado en la entidad podrá acogerse a los beneficios de la ley.

La disposición nayarita hace también, a la manera que lo hiciera inicialmente la ley de Oaxaca, definiciones de qué se entiende por pueblo indígena, comunidad indígena, territorio, derechos individuales y derechos sociales. Sin embargo, esta ley no otorga el reconocimiento de la personalidad jurídica de los pueblos y las comunidades indígenas.

La autonomía se define como la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como parte integrante del estado de Nayarit, en concordancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su organización sociopolítica, lenguaje, usos y costumbres.

A diferencia de las otras leyes estatales en la materia, que avanzan en el criterio de autoadscripción para determinar la existencia de un pueblo o comunidad indígena, la de Nayarit dispone que “para la plena identificación de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, el Estado establecerá los mecanismos e instrumentos registrales adecuados”.¹⁵¹

Se reconoce a las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, las cuales serán consideradas como auxiliares de la administración de justicia, por lo cual sus opiniones son tomadas en cuenta en la resolución de controversias que someten ante las autoridades estatales.

Para asegurar el respeto a los derechos humanos de los indígenas, al igual que la ley del Estado de México, se dispone que se incorpore al Consejo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos una representación indígena.

El resto del capitulado de la ley va encaminado a establecer la obligación del poder público en sus diversos niveles, estatal y municipal, de proteger a los pueblos y comunidades indígenas contra actos de discriminación, violencia, reacomodos o desplazamientos forzados, y separación de niños y niñas indígenas de sus familias y comunidades.

En el artículo 4o. se reconoce que los usos y costumbres de los pueblos indígenas constituyen la base fundamental para la resolución de las controversias internas, las cuales tendrán aplicación interna siempre y cuando no constituyan violación a los derechos humanos.

Respecto de la procuración de justicia, también se establecen mecanismos semejantes encontrados en el resto de las otras leyes indígenas estatales, como, por ejemplo, que deberá garantizar la existencia de traductores indíge-

¹⁵¹ *Idem.*

nas en juicios y procedimientos en contra de este grupo de la población; garantías para el efectivo acceso al derecho a la salud, a la educación y la cultura; la protección de derechos laborales de los indígenas; disposiciones en relación con las tierras y con la explotación de los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas, y el desarrollo económico de los mismos.

5. UN BALANCE GENERAL

La revisión, a nivel de las entidades federativas, de los avances legislativos en materia indígena no es nada halagüeña.

En primer lugar, aun cuando tienen población indígena, casi la tercera parte de las entidades federativas no han realizado ninguna enmienda en ese sentido. Esto prevalece a más de una década y media de las reformas federales de 1992 y a más de siete años de las realizadas en 2001.

En segundo lugar, a pesar de que en 21 casos existen Constituciones locales que reconocen o garantizan algunos derechos a los pueblos y comunidades indígenas, la situación es bastante desigual. En tres entidades federativas las reformas vigentes son anteriores incluso a la reforma constitucional de 1992, que reconocía la composición pluricultural de la nación mexicana. En otros 10 casos, los textos se derivaron sobre todo de adecuaciones locales a las reformas constitucionales en la materia de 1992. Sólo ocho entidades federativas han reformado sus Constituciones después de agosto de 2001, pero no todas las adecuaron correcta y completamente a los nuevos derechos reconocidos a los pueblos indígenas como vimos aquí, con los ejemplos extremos de Jalisco o Campeche; por lo anterior, no podemos decir con toda certeza que en los ocho estados se cumple con el mandato de concordancia de 2001.

Sólo en un caso, el de Oaxaca, la reforma, aunque es anterior, supera los contenidos federales.

Con la excepción de las constituciones de Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Yucatán (este último estado sólo habla del pueblo maya), que nombran explícitamente a los pueblos o comunidades indígenas que reconocen, las cinco Constituciones restantes, que se reformaron después de 2001, no lo hacen.

Por otra parte, en cuatro casos: Durango, Puebla, Morelos y Tabasco, las reformas son casi una repetición muy blanda de los contenidos más generales de la reforma federal, lo que hace suponer que hubo alguna línea por parte de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para no avanzar más allá de ese marco. En otro caso, Campeche, la adecuación fue

tan sólo una mención escueta, ya que sólo cambió el número de artículo de la Constitución federal (el artículo 2o. en lugar del párrafo primero del artículo 4o.), en la que basaba su reforma efectuada en el año 2000. En uno más, Jalisco, analizando a fondo el contenido de la reforma, no tiene ningún alcance real, porque remite, como lo hace la Constitución federal, a las leyes y ordenamientos secundarios, los cuales no se han creado todavía.

En cuarto lugar, la mayor parte del grupo de 21 Constituciones, que tienen alguna disposición en materia indígena, contienen textos que refuerzan la actitud paternalista del Estado; no se reconocen derechos, sino que se otorgan. Además, éste aparece como el encargado de protegerlos y promoverlos, sin dar espacios para la participación abierta de los propios pueblos para hacerlo.

En quinto lugar, en cuanto a la debatida omisión a la reforma federal, que se ha señalado, al no otorgar personalidad jurídica a los pueblos y comunidades indígenas, ésta se reitera en las entidades federativas, con dos excepciones. La Constitución de San Luis Potosí otorga a las comunidades indígenas la calidad de sujetos de derecho público, así como también dice que se establecerán partidas específicas en el presupuesto de egresos estatal para atenderlas. La Constitución de Oaxaca va más allá de todas, y de la propia Constitución federal, al otorgar personalidad jurídica de derecho público y el goce de derechos sociales tanto a pueblos como a comunidades indígenas.

En sexto lugar, sobresale el caso de Oaxaca, cuya reforma constitucional se hizo en 1998 y sigue teniendo mayor alcance que la propia reforma federal de 2001 en temas tan centrales como el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas específicas, la personalidad jurídica ya mencionada y la cuestión de la autonomía. Lo mejor que puede rescatarse de la reforma federal y de las entidades federativas ha sido un poco elaborado a partir de la legislación oaxaqueña.

Finalmente, los nueve estados que tienen leyes reglamentarias indígenas, según datos del Conapo y del INEGI para 2006, poseen casi el 30 % del total de la población nacional y la mitad de la población de cinco años o más que habla alguna lengua indígena en el país.¹⁵² Por eso, la existencia de esas disposiciones, aunque tengan poco alcance, es un antecedente importante para seguir avanzando en el perfeccionamiento de las mismas. De nuevo, sólo los casos de San Luis Potosí y Oaxaca van más allá del marco que establece la reforma federal, disponiendo providencias que resultan de las condiciones históricas y actuales de los pueblos indios en esas entidades federativas.

¹⁵² Datos del INEGI y del Conapo, consultados el 24 de octubre de 2006.

IV. DERECHOS INDÍGENAS EN EL SEXENIO FOXISTA

1. EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE 2001

En 1996 el gobierno federal y el EZLN habían firmado los Acuerdos de San Andrés, mediante los cuales parecía encontrarse el camino de la paz frente al levantamiento armado que se había iniciado dos años antes en Los Altos de Chiapas. Luego se daría el compromiso de la Secretaría de Gobernación de impulsar la aprobación de la propuesta de reformas y adiciones en materia indígena a la Constitución General de la República, elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), la cual había sido ya respaldada por los representantes del movimiento armado. Al desdecirse el gobierno zedillista de su dicho, vendría la retirada de la mesa de negociaciones por parte del EZLN. Se cerraría, así, durante varios años, la posibilidad del reconocimiento pleno de derechos para los pueblos indígenas en la Constitución mexicana y la solución del conflicto armado.

Con esos antecedentes, al asumir la Presidencia de la República, en diciembre de 2000, Vicente Fox expresó su compromiso con los indígenas para abrir paso a la construcción de los marcos legales “que garanticen, dentro del Estado nacional, el ejercicio pleno de su autonomía y su libre determinación”.¹ Y para encarar el alzamiento zapatista, declaró que su primera medida sería enviar en los días siguientes al Congreso la iniciativa de ley elaborada por la Cocopa, “que sintetiza el espíritu de los acuerdos de San Andrés”, a fin de resolver el conflicto iniciado en 1994. Dijo que en Chiapas, “serán las acciones, no las palabras huecas, el eje vertebral de una nueva política federal y presidencial que conduzca a la paz”.² El 5 de diciembre de 2000 la Presiden-

¹ *La Jornada*, sábado 2 de diciembre de 2000.

² *Idem*.

cia de la República presenta ante el Senado un proyecto de reformas constitucionales en materia indígena.³

Al parecer, Fox quería cumplir el compromiso que había hecho en su campaña política de resolver en muy breve tiempo el conflicto de Chiapas. Sin embargo, los buenos deseos del mandatario no fueron compatibles con la ingenuidad del nuevo equipo a cargo del gobierno federal. Aunque el EZLN promovió una movilización nacional que llevó al subcomandante Marcos a la capital del país, las disputas entre los partidos representados en las dos cámaras del Congreso y la falta de oficio de los operadores del presidente llevaron a que se aprobara una reforma indígena con diferencias sustanciales frente al proyecto originalmente enviado al Poder Legislativo. De estas carencias hay que responsabilizar tanto al gobierno federal como a los tres principales partidos representados en el poder legislativo: el PRI, el PAN y el PRD.

La reforma constitucional en materia indígena fue aprobada el 25 de abril de 2001 por el Senado. Como toda reforma constitucional, luego de su aprobación por la diputación federal, fue enviada a las Legislaturas locales para la ratificación.

Desde ese mismo mes de abril hubo protestas y rechazos a la reforma indígena por parte de quienes venían reclamando una reforma más profunda, por lo que su proceso de aprobación en los Congresos locales fue problemático. Al mes de julio de 2001 sólo 19 legislaturas la había ratificado, nueve la habían rechazado, en Morelos el proceso estaba inconcluso y todavía se discutían en Tamaulipas y Yucatán.⁴

El 15 de julio de ese último año, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en sesión nocturna, una vez recibida la aprobación por parte de la mayoría de las diputaciones locales, aprueba definitivamente el decreto de reformas y adiciones a los artículos 1o., 2o., 4o., 18 y 115 constitucionales, que comprendían la reforma indígena,⁵ y se publicaría en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de agosto de 2001.⁶

³ *Libro blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas*, pp. 241-249.

⁴ Habían aprobado las reformas las siguientes Legislaturas: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. Los Congresos de Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas habían votado en contra de las mismas. *Ibid.*, p. 639.

⁵ *Ibid.*, pp. 579-625.

⁶ *Diario Oficial* de la Federación, 14 de agosto de 2001.

En los meses siguientes, además del rechazo de intelectuales y simpatizantes zapatistas, se gestaría una protesta promovida por 330 municipios indígenas de siete estados del país, quienes establecieron un juicio de controversia constitucional.⁷

La Suprema Corte de Justicia emitió un fallo en el segundo semestre de 2002, en el que declaró que la demanda no representaba materia para las funciones de revisión del Poder Judicial, por lo que esa etapa de lucha quedó descartada.⁸

⁷ “La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene la ‘oportunidad histórica de hacer justicia a los pueblos indios’, corregir los errores de los legisladores y avanzar así hacia la solución pacífica del conflicto chiapaneco y la problemática que enfrentan los indígenas del país.

Señalaron lo anterior representantes de 330 municipios de los estados de Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Michoacán, Jalisco, Veracruz y Morelos, que interpusieron la controversia constitucional ante el máximo tribunal del país en contra de las reformas legales sobre derechos y cultura indígenas, en vísperas de que la Corte dé inicio, el próximo lunes 6 de mayo, a las audiencias constitucionales —que terminarán el 15 de junio—, en las que los demandantes y las partes demandadas —Presidente de la República, Congreso de la Unión y diversas dependencias federales— alegarán lo que a su derecho convenga”. *La Jornada*, viernes 3 de mayo de 2002.

⁸ “El día viernes 6 de septiembre de 2002, la Suprema Justicia de la Nación (SCJN) dio a conocer su fallo mediante un comunicado de prensa denominado: “Resuelve la SCJN controversias constitucionales en materia indígena”, en el que se informa que el Pleno de la Suprema Corte resolvió por mayoría de ocho votos y tres en contra, declarar improcedentes las controversias constitucionales presentadas por diferentes municipios del país en contra del procedimiento de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena.

Tal determinación fue tomada por el Tribunal Pleno, según el criterio de que el artículo 105 constitucional, en su fracción I, no faculta a ese cuerpo colegiado a revisar los procedimientos de reforma constitucional promovidos por el “Órgano Reformador” (Congreso de la Unión, Cámara de Senadores y Diputados y las 31 legislaturas de los estados). Por ello, no es susceptible de ningún tipo de control judicial.

Por consiguiente, como el Órgano Reformador no es sujeto en contra del cual se pueda promover la controversia constitucional, no procede la revisión de sus actos por ese Alto Tribunal.

En síntesis, esto quiere decir que la Corte se declara incompetente constitucionalmente para revisar las controversias promovidas, por lo que declaró improcedentes 322 de los 330 recursos presentados en contra de la reforma conocida como Bartlett-Cevallos-Ortega, promovidas por 11 estados de la República: Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Guerrero, Veracruz, Morelos, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla, Michoacán y Jalisco.

Cabe señalar que la Corte tomó su decisión de manera encubierta y en sorpresiva sesión en viernes a las 11:00 horas, cuando regularmente sesionan martes y jueves después de las 12:00 horas, sin convocatoria previa, en la que no se le notificó a ninguno de los demandantes ni sus abogados, ni a ningún tipo de prensa.

Sin embargo, a pesar de las críticas vertidas en su contra, lo cierto es que las reformas de 2001 representan un avance en relación con la forma en que estaban considerados los pueblos y comunidades indígenas en la Constitución General de la República.⁹

En primer lugar, se prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En segundo lugar, se precisa más el reconocimiento que se había hecho de la composición pluricultural del país con la reforma de 1992. Así, se dice en el segundo párrafo del artículo 2o. que “la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.¹⁰

En tercer lugar, se establece el criterio para definir la identidad de pertenencia de una persona a una comunidad o pueblo indígena a partir de la autoadscripción.

En cuarto lugar, se postula el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al desarrollo económico y social.

Finalmente, en quinto lugar, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía.

Pero ¿en qué términos se daba esto último? La Constitución entiende por autonomía los siguientes aspectos:

Por otra parte, los municipios que interpusieron recursos de reclamación en el momento que no les fueron aceptadas testimoniales y pruebas en materia de derecho indígena, derecho constitucional e internacional, seguramente serán sobreseídas por haberse fallado ya al respecto.

Con todo lo anterior queremos remarcar que no se está validando jurídicamente la reforma indígena aprobada el 21 de agosto en el *Diario Oficial* de la Federación, como se ha mencionado en algunas declaraciones oficiales y de legisladores del PAN y del PRI, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se declaró constitucionalmente incompetente para revisar tanto el fondo como el contenido de la misma reforma, por lo que este órgano no puede avalar o descalificar el proceso de aprobación de la reforma indígena”. En <http://www.laneta.apc.org/ceacatl/020906posiciones.htm> (consultada el 4 de agosto de 2006).

⁹ Véanse los artículos 1o., 2o., 18 y 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la edición realizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en octubre de 2001.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*

- Su capacidad para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- Su capacidad para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.
- Su capacidad para 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.
- Su capacidad para nombrar, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.
- Su capacidad para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras.
- Su capacidad para acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades.
- Su capacidad para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
- Su capacidad para acceder plenamente a la jurisdicción del estado.¹¹

Sin embargo, la autonomía establecida en la Constitución tuvo y tiene fuertes críticas por los siguientes aspectos:

- No se reconoce la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas, es decir, no se les considera sujetos de derecho público, sino sujetos de interés público, de la misma manera que lo son los partidos.
- Se establece machaconamente en el texto constitucional, una y otra vez, que estos reconocimientos se otorgan dentro del marco de la Constitución y la legislación federal.
- El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, y la reglamentación de la libre determinación y la autonomía se delegan a las entidades federativas, con lo que los pueblos quedan a expensas de la voluntad de gobernadores y legislaturas locales.
- Se deja fuera el asunto de los territorios indígenas y el tema del disfrute colectivo de sus tierras.
- No se considera el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para que tengan sus propios medios de comunicación, ni la facultad para participar en la formulación de los contenidos de la educación, prerrogativas éstas del gobierno federal.

¹¹ *Idem.*

- Se refuerza el trato de los pueblos indios como sujetos pasivos y menores de edad que reciben la mano amiga de un estado asistencial.
- Finalmente, la reforma falla también al no establecer las sanciones para quienes no cumplan los reclamos del derecho al desarrollo económico y social que les otorga la Constitución.

A varios años de distancia de la coyuntura de la reforma indígena, pareciera ser que, por un lado, las elites políticas nacionales olvidaron el tema de los reclamos de los pueblos indios y que, por el otro, la descalificación que de ella hiciera el zapatismo llevó al letargo del movimiento indígena en los estados ante el temor de verse catalogados como gobiernistas. Así, a pesar de que se ha mantenido vivo con el funcionamiento de las Juntas de Buen Gobierno en las zonas de mayor influencia zapatista en el estado de Chiapas, en el resto del país parece haberse llegado a un estancamiento y por ello al reposicionamiento de quienes están en contra de avanzar en materia indígena.

Las páginas siguientes las dedicaremos a realizar un balance al respecto, partiendo de una serie de preguntas centrales, no sólo para la investigación social, sino para quienes están comprometidos con el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indios.

¿Qué ha pasado con las reformas constitucionales en su puesta en práctica?

¿Qué transformaciones legales, institucionales, de políticas públicas y aplicación de presupuestos concretos ha propiciado a nivel nacional y al de las entidades federativas?

¿Qué actitudes nuevas tienen los servidores públicos en relación con estos nuevos derechos que, aunque no responden completamente a los reclamos del movimiento indígena que se expresó en 1994, representan avances importantes?

¿Cuánto ha cambiado la realidad de los pueblos y comunidades indígenas en sus formas de organización, de participación, de autoadscripción y en relación con el resto de la sociedad?

¿Qué transformaciones sociales se han dado a partir de las reformas?

Las anteriores preguntas son algunos puntos de partida que pueden permitir elaborar un diagnóstico de las reformas en relación con su impacto en las estructuras de gobierno y en la vida de los pueblos indígenas. Pero no todas pueden ser respondidas de manera inmediata. Algunas han tenido respuesta en páginas anteriores de esta publicación, como es el caso del avance legislativo en los estados, otras lo tendrán en este apartado y otras más exigen cons-

truir los procedimientos teóricos y metodológicos para hacerlo en otra investigación, desde una visión de mediano alcance.

En lo que sigue revisaremos algunos de los avances y las deficiencias en la implementación de los mandatos de la reforma constitucional federal de 2001 en materia indígena durante el sexenio del Presidente Fox, tanto en el ámbito nacional como el particular de los estados.

2. LA LEGISLACIÓN FEDERAL

De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución federal, el derecho a iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. Pese a este mandato, la historia legislativa mexicana nos señala que ha sido sobre todo el presidente quien ha tenido la mayor actividad en este terreno, seguido muy lejanamente por el Congreso de la Unión y casi sin ninguna presencia de los Congresos locales. No obstante, la alternancia política, derivada de la pérdida del poder federal por parte del PRI en las elecciones del año 2000, llevó a una mayor actividad en la presentación de iniciativas por parte del Poder Legislativo.

Era de esperarse que la presidencia, y las cámaras de Senadores y Diputados que aprobaron las reformas constitucionales indígenas, buscaran, a la brevedad, realizar las adecuaciones necesarias a la legislación federal reglamentaria, compuesta de cerca de 250 disposiciones, para hacerlas aplicables de manera más expedita. Pero un vistazo al trabajo legislativo posterior a agosto de 2001 nos causa preocupación.

De noviembre de 2001 a agosto de 2003 el Senado de la República trabajó un gran paquete de proyectos de reformas a leyes federales para adecuarlas a la reforma constitucional indígena. Esta actividad se realizó en la Comisión de Asuntos Indígenas y en otras comisiones relativas. ¿Qué pasó con esos proyectos de ley?

a) Leyes reformadas antes de 2001

Antes de las reformas constitucionales de 2001, algunas leyes federales ya incluían disposiciones sobre la realidad indígena. Dentro de ellas, continúan aún vigentes las existentes en los siguientes ordenamientos: Ley del Seguro Social, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Federal de Defensoría

Pública, Ley Agraria, Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Ley Federal de Derechos de Autor, Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente y Ley para la Protección de Niñas, Niños y Adolescentes. A ellas se deben agregar la Ley de Amnistía y la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, de 1994 y 1995, emitidas al calor de los acontecimientos generados en el sureste mexicano el primer año.

b) Leyes nuevas

En materia de leyes nuevas, relacionadas de manera directa o indirecta con la cuestión indígena, o que contengan alguna referencia al respecto, después de la reforma indígena de 2001 existen las siguientes 14 disposiciones:

1. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas¹²
2. Ley que Crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas¹³
3. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación¹⁴
4. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable¹⁵
5. Ley General de Desarrollo Social¹⁶
6. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil¹⁷
7. Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados¹⁸
8. Ley de Vivienda¹⁹
9. Ley Orgánica de la PGR²⁰
10. Ley de Capitalización de Procampo²¹
11. Ley de Desarrollo Rural Sustentable²²

¹² Aunque hay que mencionar que esta disposición venía siendo discutida desde antes de la reforma de 2001. *Diario Oficial* de la Federación, jueves 13 de marzo de 2003.

¹³ *Ibid.*, miércoles 21 de mayo de 2003.

¹⁴ *Ibid.*, miércoles 11 de junio de 2003.

¹⁵ *Ibid.*, martes 25 de febrero de 2003.

¹⁶ *Ibid.*, martes 20 de enero de 2004.

¹⁷ Esta nueva ley contiene algunas referencias a los pueblos y comunidades indígenas. *Ibid.*, lunes 9 de febrero de 2004.

¹⁸ *Ibid.*, viernes 18 de marzo de 2005.

¹⁹ *Ibid.*, martes 27 de junio de 2006.

²⁰ *Ibid.*, viernes 27 de diciembre de 2002.

²¹ *Ibid.*, lunes 31 de diciembre de 2001.

²² *Ibid.*, viernes 7 de diciembre de 2001.

12. Ley de Asistencia Social²³
13. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.²⁴
14. Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables²⁵

c) Leyes reformadas después de 2001

En cuanto a reformas para adecuar disposiciones ya existentes, éstas se realizaron en las siguientes 13 legislaciones:

1. Código Penal Federal²⁶
2. Código Federal de Procedimientos Penales²⁷
3. Código Federal de Procedimientos Civiles²⁸
4. Ley General de Educación²⁹
5. Ley General de Salud³⁰
6. Ley de Planeación³¹
7. Ley para el Tratamiento de Menores Infractores³²
8. Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados³³
9. Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales³⁴
10. Ley del Instituto Mexicano de la Juventud³⁵
11. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos³⁶
12. Ley de Aguas Nacionales³⁷
13. Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles³⁸

²³ *Ibid.*, jueves 2 de septiembre de 2004.

²⁴ *Ibid.*, jueves 1 de febrero de 2007.

²⁵ *Ibid.*, martes 24 de julio de 2007.

²⁶ *Ibid.*, miércoles 18 de diciembre de 2002.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Ibid.*, jueves 13 de marzo de 2003.

³⁰ *Ibid.*, jueves 15 de mayo de 2003 y martes 19 de septiembre de 2006.

³¹ *Ibid.*, viernes 13 de junio de 2003.

³² *Ibid.*, miércoles 25 de junio de 2003.

³³ *Ibid.*, jueves 2 de septiembre de 2004.

³⁴ *Ibid.*, miércoles 7 de diciembre de 2005.

³⁵ *Ibid.*, jueves 22 junio de 2006.

³⁶ *Ibid.*, viernes 13 de junio de 2003.

³⁷ *Ibid.*, jueves 29 de abril de 2004.

³⁸ *Ibid.*, martes 15 de junio de 2004.

d) Disposiciones aprobadas por el Senado

Es necesario mencionar un grupo de proyectos de ley que habían sido aprobados en el Senado y enviados a la Cámara de Diputados. Éstos involucraban reformas a las siguientes normatividades:

1. Ley de Turismo
2. Ley del Instituto Nacional de las Mujeres
3. Ley General de Asentamientos Humanos
4. Ley Federal de Defensoría Pública
5. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas.³⁹

Sin embargo, no fueron aprobadas por las Legislaturas LVIII y LIX, ni por la LX actual, para que pudiera procederse a su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación, por lo que continúa pendiente su decreto por parte de los diputados.⁴⁰

e) Disposiciones pendientes

Por otra parte, quedaron pendientes de cualquier dictamen de las legislaturas federales mencionadas, la creación, adecuación o reforma de varios proyectos de dictamen que, aunque fueron agendados en su programa de trabajo, nunca fueron dictaminadas por ninguna de las dos Cámaras, de tal manera

³⁹ Datos proporcionados por la licenciada Rosa Isela Ortiz Galaviz, Secretaria Técnica de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República, el 13 de abril de 2004. Resalta el caso de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, que hasta julio de 2007 fue aprobada.

⁴⁰ Más recientemente los senadores de la LX Legislatura, una vez aprobada en varias comisiones, han enviado para su discusión y aprobación, a la Cámara de Diputados, una minuta que propone reformas en materia indígena a las leyes de Defensoría Pública, Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, Ley Orgánica de la PGR y al Código Federal de Procedimientos Civiles. Ésta es la única minuta que ha salido en un año de trabajo del nuevo Senado, aunque habrá que decir que discuten otros siete proyectos. Véase “Informe de actividades de la Comisión de Asuntos Indígenas en el Senado de la República. LX Legislatura. Primer año de ejercicio”, en http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/asuntosindigenas/content/informe_actividades.pdf (consultada el 16 de octubre de 2007).

Por su parte, la Comisión de Asuntos Indígenas en la Cámara de Diputados, además de recibir la minuta del Senado, ha trabajado en ocho iniciativas propias, algunas de las cuales se sobrepone a las que trabaja la otra Cámara. Véase http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisionesLX/cuadro_asuntos_por_comision.asp?13 (consultada el 16 de octubre de 2007).

que fueran concordantes con la reforma indígena de 2001. Estas legislaciones eran las siguientes:

1. Ley de Protección Civil
2. Ley de Fomento para la Lectura y el Libro
3. Ley para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal
4. Ley Federal de Radio y Televisión
5. Ley Federal del Trabajo
6. Ley Federal de Derechos de Autor
7. Ley General de Vida Silvestre
8. Ley de Imprenta
9. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia
10. Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas
11. Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos
12. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
13. Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura
14. Ley Agraria
15. Ley de la Propiedad Industrial
16. Ley General de Población
17. Ley de Amnistía para los Presos por Motivos Políticos y de Conciencia del País⁴¹

Al término del gobierno de Vicente Fox, apenas se había adecuado una mínima parte del marco normativo federal respectivo. Lo anterior nos demuestra el poco interés mostrado por las fracciones representadas en el Congreso de la Unión, tanto del Senado como la Cámara de Diputados por avanzar en ese terreno. El gobierno federal, por su parte, careció de capacidad para realizar las labores de cabildeo que hubieran llevado a buscar acuerdos para lograr la adecuación del marco legislativo federal.

Se puede decir que a lo largo del sexenio foxista el tema indígena pasó de ser tema prioritario de la agenda nacional a ser un tema secundario, ante las disputas por el poder político entre las elites dirigentes. Esta opinión se fortalece más cuando sabemos que se aprobaron decenas de otras legislaciones

⁴¹ Datos proporcionados por la licenciada Rosa Isela Ortiz Galaviz, Secretaria Técnica de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República, el 13 de abril de 2004.

que fueron registradas posteriormente a este paquete relacionado con la cultura y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Desgraciadamente, así como sucede con el Poder Ejecutivo, el Congreso carece de continuidad en sus agendas de trabajo. Cada Legislatura decide el orden de sus prioridades de legislación, en función de la correlación de fuerzas políticas y de los acuerdos que se puedan establecer con los otros poderes. Por ello, si el paquete de reformas pendientes no es empujado por otros actores políticos y la sociedad civil, difícilmente podrá ser tomado en cuenta en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, como lo muestra el escaso crecimiento de las partidas para pueblos indígenas en los presupuestos de egresos de 2007 y 2008 presentados por el presidente, y el poco interés del gobierno federal en el tema.

3. INSTITUCIONES DE ATENCIÓN A PUEBLOS INDÍGENAS

a) Federales

Fueron tres las instituciones federales que se crearon derivadas, en parte, de las reformas constitucionales indígenas de 2001: la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Lenguas Indígenas (cuyo proceso de creación venía discutiéndose desde antes), que se integró hasta casi año y medio después de aprobada su ley, porque el Secretario de Educación no daba trámite al nombramiento del encargado de dirigir ese órgano desconcentrado.

Con bastante retraso, posteriormente a la creación de las instancias anteriores se integraron los siguientes organismos colegiados de apoyo a estas instituciones: el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el Consejo Nacional del Instituto Nacional para el Desarrollo de las Lenguas Indígenas y la Asamblea Consultiva del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

b) Estatales

En lo que corresponde a los estados de la federación, habrá que señalar que la instalación de dependencias de atención a los pueblos indígenas ya tenía antecedentes con las Procuradurías para la Defensa del Indígena que existieron en Oaxaca, Guerrero y otras entidades desde mediados de los años ochentas.

Sin embargo, los cambios legislativos propiciados por la reforma federal de 1992 y la embestida del movimiento indígena desde enero de 1994 llevaron a la creación de más instancias relacionadas con el tema dentro de la administración pública de las entidades federativas.

En 20 entidades (19 estados y el Distrito Federal) existen dependencias o áreas de atención de los pueblos indígenas, con distintos niveles de poder para realizar sus tareas: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala y Yucatán. Éstas van desde simples oficinas que coordinan pequeños programas encaminados a los pueblos indígenas, pasando por consejos y organismos descentralizados, hasta llegar a instancias con nivel de Secretarías de Estado, como en Chiapas, Oaxaca y Quintana Roo.

4. EL PLAN NACIONAL Y EL PRESUPUESTO DE EGRESOS

El 29 de mayo de 2001, el encargado del gobierno federal presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), en el que fijó su posición respecto de la problemática indígena de México.⁴² Ahí se afirmaba que:

En los últimos 30 años, la concepción de los mexicanos acerca de la cuestión étnica se ha modificado en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, hoy reconocemos que la relación entre la cultura y la identidad indígena no ocurre de manera mecánica y que, por tanto, los cambios culturales en una colectividad no necesariamente implican cambios de identidad. En segundo lugar, hemos dejado de pensar en la nación mexicana como algo culturalmente homogéneo y, de hecho, la heterogeneidad se manifiesta con mayor vigor. En tercer lugar, reconocemos que los indígenas existen como sujetos políticos, que representan sus intereses en cuanto miembros de etnias, y hoy existen organizaciones indígenas que influyen poderosamente en el ámbito público.⁴³

También se reconoce que el movimiento de 1994 elevó el problema indígena a la conciencia nacional, e hizo que las instituciones de gobierno, las organizaciones sociales y la sociedad en general participaran de manera más

⁴² *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/> (consultado en octubre de 2005 y 2006).

⁴³ *Idem*.

activa en la atención de los problemas de este importante sector de la población. Por ello, se afirmaba que los indígenas constituían un grupo al que debería otorgarse atención especial en el planteamiento de las políticas sociales, por lo que en el documento se definieron algunas estrategias generales, a fin de avanzar en ese sentido.⁴⁴

Para implementar de manera más concreta tales estrategias, se elaboró el Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas 2001-2006, del cual se decía que “sustenta la política del Gobierno de la República dirigido a establecer una nueva relación entre el Estado, los pueblos indígenas y la sociedad en su conjunto”.⁴⁵ De manera análoga, se establecían algunas líneas de acción en materia de derechos de los pueblos indígenas, congruentes con el anterior programa, en el Programa Nacional de Derechos Humanos.⁴⁶

Como vemos, en los documentos rectores de las políticas públicas del gobierno federal foxista existían consideraciones de estrategias y líneas de acción hacia la población indígena, a la que se reconocía como un sector de la población mexicana que había que atender con propuestas específicas. Procede ahora preguntarnos ¿qué avances se tuvieron en materia de asignación de recursos para el cumplimiento de las estrategias del PND y de las acciones de los mencionados programas?

La reforma constitucional de 2001 señala una serie de compromisos del Estado mexicano en materia de políticas de desarrollo para los pueblos indios. Así, en el inciso B del artículo 2o. dispone que:

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas [...], la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y los procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.⁴⁷

A diferencia de años anteriores, en los que no se señalaba expresamente qué cantidad de recursos se encaminaban a la atención de los pueblos indíge-

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*, p. 13.

⁴⁶ *Programa Nacional de Derechos Humanos*, pp. 212-218.

⁴⁷ Véase la sexta edición que en 2003 hizo la CNDH de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 36.

nas, a partir del ejercicio 2002, aunque parcialmente, el gobierno del Presidente Fox comenzó a cumplir el mandato anterior. Por ejemplo, ese primer año el artículo 3o. del Presupuesto de Egresos de la Federación estableció que: “Los recursos previstos en el párrafo primero de este artículo incluyen la cantidad de \$15,108,400,000.00, en materia indígena, correspondientes a las erogaciones de este Presupuesto en los términos del apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁴⁸

En los años subsecuentes del sexenio dicho presupuesto siguió estableciendo partidas específicas para la atención a los pueblos indígenas.

Sin embargo, aunque se cumplía con el mandato constitucional, éste cumplimiento era insuficiente. En el cuadro 1, al final de este capítulo, se puede apreciar el bajo porcentaje de recursos canalizado a los pueblos indígenas en el Presupuesto de Egresos de la Federación por año en cuestión. En 2002 se aplicó el 1.03 % del total del Presupuesto de Egresos de la Federación; en 2003 el 1.14 %; en 2004 el 1.18 %; en 2005 también el 1.18 %, y en 2006 el 1.37 % del presupuesto total. Cuando sabemos que la población indígena representa cerca del 10 % de la población total del país, nos damos cuenta que hizo falta un mayor esfuerzo de la federación para revertir las condiciones de pobreza y marginación de ese importante sector de mexicanos.

No obstante, aunque limitado, hay que reconocer un ligero aumento año con año, lo que indica cierta voluntad, aunque no suficiente, del gobierno por avanzar.

Lo anterior es más claro aún cuando en el cuadro 2 vemos que nos muestra cómo creció el presupuesto de egresos de la federación y el destinado a atender a la población indígena de 2002 a 2006, tomando como referencia el primer año. Ahí vemos que el primer rubro, el monto total del presupuesto de egresos de la federación, aumentó un 4.2 % en 2003, en relación con el año 2002; en 2004 un 15 %; en 2005 un 24 %, y en 2006 un 37 % en relación con el primer año de referencia.

⁴⁸ El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación contempla el total de recursos que el Gobierno federal planea que se deberán ejercer en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en un ejercicio fiscal anual que inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre. Es el Poder Ejecutivo quien lo presenta a la Cámara de Diputados para su consideración y, en su caso, aprobación. Dicho presupuesto se sustenta en el nivel de ingresos que la federación tiene por concepto de recaudación fiscal, recursos petroleros, empréstitos, etcétera. “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002”, *Diario Oficial* de la Federación, martes 1 de enero de 2002.

En cuanto a los recursos destinados a atender a la población indígena, éstos tuvieron un crecimiento mayor año con año. Así, en 2003 los recursos para atender a la población indígena aumentaron un 13 % en relación con lo que se destinó para el mismo rubro en 2002; en 2004 este aumento fue de 29 %; en 2005, de 42 %, y en 2006 el crecimiento fue de 82 %, siempre en relación con el año 2002. Esto implica que, aunque de manera limitada, se dio atención a lo que establece la Constitución.

5. PRESUPUESTO DE EGRESOS EN LOS ESTADOS

Los presupuestos de egresos estatales, de manera análoga a los federales, constituyen el total de gastos que, con recursos propios, compuestos de derechos, productos, aprovechamientos y participaciones federales, ejerce un gobierno estatal de una entidad federativa, durante un ejercicio fiscal que inicia el 1 de enero y termina el 31 de diciembre del año de referencia. Así como los presupuestos de la federación tienen que ser aprobados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los de los estados deben ser aprobados y decretados por sus propias legislaturas locales. No constituyen el total de recursos que se invierten en las entidades, porque a este dinero habrá que sumarle el que invierten las dependencias federales, o el que viene de la banca de desarrollo internacional o de organizaciones privadas enfocadas al desarrollo.

Una revisión de lo que pasa en algunos estados nos puede dar idea del grado de cumplimiento de las elites locales respecto del mandato de la Carta Magna. Como veremos, pocos estados cumplen con la disposición constitucional de establecer partidas específicas en sus Decretos de Presupuesto de Egresos, destinadas a la atención de los pueblos indígenas. No veremos aquí lo que sucede en todos los estados de la federación; sólo tomaremos como referencia los estados cuyas elites deberían tener mayor conciencia de la problemática indígena y que por eso han decretado, además de reformas constitucionales, leyes particulares en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Es decir, tomaremos datos de los ocho estados siguientes: Campeche, Chiapas, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y San Luis Potosí, apoyándonos en el cuadro 3 al final de este apartado.

Campeche

En el caso de Campeche, en la Ley del Presupuesto de Egresos del estado, de 2002, se preveía un monto total de gasto por \$5,554,166,920 pesos, de los que sólo \$986,127 pesos se destinaban explícitamente para la Comisión para el Desarrollo Integral y Justicia Social para el Pueblo Indígena Maya y Otras Etnias Asentadas en el Estado de Campeche. Para 2006 se tuvo previsto un presupuesto de \$7,638,184,585 pesos, mientras que lo destinado a pueblos indígenas llegó apenas a \$1,442,805 pesos.⁴⁹

Quintana Roo

El estado de Quintana Roo desglosaba el presupuesto por Secretaría, sin mencionar qué cantidad era gasto de operación —pago de servicios personales, etcétera, y cuál directamente se canalizaba a proyectos. En 2003, del presupuesto total autorizado por el Congreso local, por \$6,257,840,047 pesos, la cantidad de \$54,209,429 pesos era para la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural e Indígena; era menor a un punto porcentual: sólo alcanzaba a ser el 0.8 % del presupuesto.⁵⁰ En 2006, el presupuesto de egresos total autorizado fue de \$8,948,194,104 pesos, y para la atención de la dependencia encargada de pueblos indios de \$100,804,978 pesos: el 1.1 % del total del presupuesto.⁵¹

Chiapas

En el caso de Chiapas, en 2003 su Congreso aprobó un presupuesto total por \$23,612,526,252 pesos, de los que \$72,591,613 pesos eran para el ejercicio

⁴⁹ En: <http://www.congresocam.gob.mx/infprefis/pdf/egresos.pdf> (página consultada el 14 de abril de 2004 y el 6 de marzo de 2006).

⁵⁰ “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2003”, *Periódico Oficial*, Chetumal, 30 de diciembre de 2002. El presupuesto de egresos sólo considera los recursos propios del gobierno del estado. Los recursos de inversión de dependencias federales hacen aumentar el monto total de recursos gastados en una entidad federativa en un año determinado y se pueden encontrar reportados en los anexos de los Informes de Gobierno.

⁵¹ “Presupuesto de Egresos del Estado de Quintana Roo para el Ejercicio Fiscal 2006”, en *ibid.*, 16 de diciembre de 2005 en: http://www.congresoqroo.gob.mx/Leyes_Word/ley002/L1120051216011.doc.

de la Secretaría de Asuntos Indígenas.⁵² En 2004 su presupuesto ascendería a \$25,956,483,783 pesos, de los que \$72,680,200 pesos serían administrados por la Secretaría de Asuntos Indígenas.⁵³ Es decir, en el primer año considerado el presupuesto para pueblos indígenas representaba el 0.3 %, y en el segundo descendía al 0.2 %, no se acercaba ni al medio punto porcentual. En 2005 se le autorizó un presupuesto de \$28,037,266,450 pesos, y para atender a los pueblos indígenas se fijó la cifra de \$73,733,000 pesos.⁵⁴ Para 2006 se le autorizó un presupuesto por \$32,310,606,326 pesos, de los que \$77,651,436.31 pesos se encaminaron a los programas indígenas, lo que representó, al igual que el año anterior, 0.2 % del total.⁵⁵

Oaxaca

En el caso de Oaxaca la cosa era más injusta. Para el año 2002 el Congreso, dominado por el PRI, había dispuesto un presupuesto total de \$16,805,575,216 pesos, de los que se destinaban \$33,464,279 pesos para el Programa de Defensa y Desarrollo Indígena, es decir, sólo el 0.1 % del presupuesto iría a atender los reclamos de los pueblos indígenas.⁵⁶ En 2003 fue aprobado un presupuesto total por \$18,429,804,733 pesos, de los que \$30,895,463 pesos se destinó al programa indígena, es decir, aunque el presupuesto global aumentó, el que iría a los pueblos indígenas fue menor que el año anterior en números absolutos y relativos.⁵⁷ De la misma manera, para el ejercicio fiscal 2004, el presupuesto aprobado fue por \$19,234,659,916 pesos, y los recursos

⁵² “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2003”, *Periódico Oficial*, Tuxtla Gutiérrez, 21 de diciembre de 2002.

⁵³ “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2004”, en *ibid.*, 17 de diciembre de 2003.

⁵⁴ “Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2005”, en http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Contenido/Finanzas/Contenido/Pag_Egresos/Proyecto%20de%20Presupuesto/presupuesto.htm

⁵⁵ “Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2006”, en http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Contenido/Finanzas/Contenido/Pag_Egresos/Proyecto%20de%20Presupuesto/Pdf/Presupuesto%20de%20Egresos%202006/Presupuesto%20de%20Egresos/Iniciativa%20de%20Decreto.pdf

⁵⁶ “Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2002”, *Periódico Oficial*, Oaxaca, 30 de diciembre de 2001.

⁵⁷ “Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2003”, en *ibid.*, 31 de diciembre de 2002.

para el programa de Defensa y Desarrollo del Indígena fue de \$32,481,254 pesos, también era menor en números absolutos y relativos al del año 2002.⁵⁸

En 2005, con la nueva administración priísta, encabezada por el gobernador Ulises Ruiz Ortiz, de un presupuesto global de \$21,906,771,973 pesos, al Programa de Defensa y Desarrollo Indígena se encaminaron \$33,192,085 pesos. Es decir que, mientras el presupuesto de egresos de 2005 creció en Oaxaca un 92 % en relación con el asignado en 2002, los recursos para pueblos indios de 2005 fueron incluso menores en 1 % en relación con los autorizados para el primer año. En 2006 se autorizaron un total de \$25,651,164,678 pesos, de los que \$42,019,911 pesos fueron para la prioridad de desarrollo indígena. Además de desaparecer mucho del discurso indigenista, también parece que los dineros para ese sector de la población fueron canalizados a otras prioridades de gobierno.⁵⁹

Estado de México, Nayarit y Tlaxcala

Los casos más dramáticos de este grupo de entidades son el del Estado de México, que con un presupuesto aprobado de \$80,397.3 millones para 2005, sólo adscribió 14.8 millones para el Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indios; Nayarit, que con un presupuesto anual por \$7,634.1 millones de pesos, sólo canalizó \$631,249 pesos al Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas del estado y una cantidad un poco mayor en 2006, de poco más de \$718,000 pesos, cuando el presupuesto global aumentó más de \$8,463 millones de pesos;⁶⁰ y Tlaxcala, que con un presupuesto

⁵⁸ “Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2004”, en *ibid.*, 30 de diciembre de 2003.

⁵⁹ “Presupuesto del Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2005” y “Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2006”, en *ibid.*, jueves 30 de diciembre de 2004 y lunes 26 de diciembre de 2005, respectivamente.

⁶⁰ Consultado en “Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Nayarit para el Ejercicio Fiscal 2005”, en [http://www.congreso-nayarit.gob.mx/resoluciones/decretos/a3/periodo1/ordinario/d171204\(8639\)\(presegre05\).pdf](http://www.congreso-nayarit.gob.mx/resoluciones/decretos/a3/periodo1/ordinario/d171204(8639)(presegre05).pdf) (consultado en diciembre de 2005); “Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Nayarit para el Ejercicio Fiscal 2006”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit*, Tepic, sábado 24 diciembre de 2005; “Presupuesto de Egresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2005”, en *Periódico Oficial*, Toluca de Lerdo, jueves 22 de diciembre de 2004.

de egresos de \$6,782,379,730 pesos, sólo dispuso para 2006 una partida por \$934,861 pesos para atender a los pueblos indígenas.⁶¹

No obstante, para 2006 en el Estado de México se autorizaron en el presupuesto de egresos la cantidad de \$92,152,748,533 pesos, de los que \$65,138,000 pesos se encaminaron a atender a los grupos étnicos, lo que representa en este caso un incremento de casi el 300 % en relación con el primer año.⁶²

San Luis Potosí

En el caso de San Luis Potosí, sin embargo, las cosas parecen mostrar un panorama más alentador.

En su Ley de Presupuesto de Egresos de 2003 no se incluye ninguna partida específica para atender a la población indígena.⁶³ De alguna manera ello se debe a que las reformas indígenas (la constitucional y su ley particular) se hicieron cuando el presupuesto ya estaba aprobado desde finales del año anterior.

Sin embargo, las cosas empezaron a cambiar. El nuevo gobierno del estado, que asumió en la segunda mitad de 2003, estableció dentro de su propuesta de desarrollo humano y oportunidad social uno de los seis ejes rectores que conforman su programa de desarrollo, el objetivo prioritario de “mejorar los niveles de atención a las comunidades indígenas para propiciar su integración social, el crecimiento económico y un mayor bienestar para sus pobladores”.⁶⁴ Éste sería posible mediante el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura de los servicios básicos en las comunidades; la rehabilitación de la red carretera que comunica a las comunidades rurales con los centros urbanos del estado; la generación de condiciones para la creación de empleos; el mejoramiento del ingreso de las comunidades indígenas, y la ampliación de la coordinación de las instituciones gubernamentales para una

⁶¹ “Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2006”, *Periódico Oficial*, Tlaxcala, 30 de diciembre de 2005.

⁶² “Presupuesto de Egresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2006”, *Periódico Oficial*, Toluca de Lerdo, martes 27 de diciembre de 2005.

⁶³ “Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal 2003”, *Periódico Oficial*, San Luis Potosí, 19 de diciembre de 2002.

⁶⁴ Marcelo de los Santos Fraga, “Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009”, en <http://www.slp.gob.mx/> (consultada el 12 de octubre de 2006).

atención efectiva a los pueblos indígenas en las áreas de salud, asistencia social y educación y sus respectivos marcos jurídicos.⁶⁵

Para el año 2004, el total del presupuesto de egresos aprobado fue de \$14,376,218,496 pesos, destinando una pequeña cantidad de 982,862 pesos, para la Coordinación para la Atención de los Pueblos Indígenas.⁶⁶ Sin embargo, el gobierno del estado, al parecer, cumplió uno de los mandatos de su ley indígena, que consiste en la integración de un padrón de comunidades autodefinidas como indígenas,⁶⁷ lo que permite cumplir otro ordenamiento, como lo es, precisamente, el de dar seguimiento a los recursos canalizados hacia los pueblos indios. Por ese motivo, al rendir su primer informe de gobierno, Marcelo de los Santos comenta que con los recursos, tanto los del presupuesto de egresos como de otras fuentes de financiamiento, los pueblos indígenas serían beneficiados en el periodo de septiembre de 2003 a septiembre de 2004 con \$105,890,250 pesos para diversos programas de infraestructura básica, salud, educación, desarrollo de la organización social, promoción, difusión y defensa de los derechos indígenas e impulso a actividades productivas.⁶⁸

El gobierno estatal había aprendido a contabilizar bien la atención a población indígena, aplicando su ley particular. Así, el presupuesto de egresos del estado para 2005 sería de \$16,022,135,764 pesos, de los que \$44,125,906 pesos se concentrarían en la Coordinación Indígena y un proyecto de universidad indígena.⁶⁹ De manera que al informar del periodo octubre de 2004 a octubre de 2005, de un ejercicio por \$16,806,145,246 pesos, el 1.2 % es decir, \$194,641,415 pesos, provenientes de fuentes estatales, federales y otras, habían sido destinados a comunidades indígenas, monitoreados a través de la Coordinación para la Atención de los Pueblos Indígenas, instancia creada como consecuencia de las reformas constitucionales locales y la ley particular en materia indígena que habían emitido en 2003.⁷⁰

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ “Presupuesto de egresos del estado para el ejercicio fiscal 2004”, en *Periódico Oficial*, San Luis Potosí, sábado 20 de diciembre de 2003.

⁶⁷ El artículo 1o. de la ley dispone lo siguiente: “El Poder Ejecutivo, a través de la dependencia competente, se encargará del registro del Padrón de las comunidades indígenas del estado”. “Ley Reglamentaria del Artículo 9o. de la Constitución Política del Estado, sobre Derechos y Cultura Indígenas”, en *Periódico Oficial*, San Luis Potosí, 13 de septiembre de 2003.

⁶⁸ M. de los Santos Fraga, *Primer Informe de Gobierno (2003-2004)*, pp. 61-64.

⁶⁹ “Presupuesto de egresos del estado para el ejercicio fiscal 2005”, en *ibid.*, jueves 23 de diciembre de 2004.

⁷⁰ M. de los Santos Fraga, “Segundo Informe de Gobierno (2004-2005)”, en <http://www.slp.gob.mx> (consultado el 12 de octubre de 2002).

No obstante, el porcentaje de los recursos todavía sigue siendo bajo, aunque menos que en otros estados, si mencionamos que la población de cinco años o más que habla alguna lengua indígena representa el 11 % de ese grupo poblacional en la entidad.⁷¹

6. PROGRAMAS ESTATALES DE ATENCIÓN A PUEBLOS INDÍGENAS

Oaxaca y Chiapas son los estados con más población indígena del país. Saber cómo sus gobiernos locales han priorizado acciones, canalizan recursos y organizan la información de la inversión realizada en favor de los pueblos y comunidades indígenas nos puede dar idea del impacto que las reformas constitucionales han tenido en otras entidades federativas.

a) Recursos ejercidos en Oaxaca

Veamos qué ha sucedido en los últimos años en el estado de Oaxaca, pionero en las reivindicaciones y en la legislación indígena de México. Aquí, dados los avances del movimiento indígena y la aparente apertura de las elites dirigentes del estado regional, desde los años ochentas, a realizar acuerdos con los nuevos movimientos sociales, se esperaba un salto sustantivo en cuestión de inversión pública y de la contabilidad de la misma en las cifras oficiales. Las cosas parecen darnos otro derrotero.

En el cuadro 4 podemos apreciar las distintas fuentes de financiamiento para proyectos de inversión que se realizan en el estado de Oaxaca en materia indígena. El cuadro muestra cómo los recursos canalizados por parte del gobierno estatal han sido muy bajos en los años analizados y han tenido también un comportamiento errático. Tomando el intervalo de 1999-2003, se invirtieron cada año recursos propios por 1.6; .794; 9.1; 14.7, y 7.1 millones de pesos en proyectos hacia pueblos indios.

El aporte de recursos federales para ese tipo de proyectos fue, respectivamente, de 133.1; 123.9; 164.3; 155.4; 140.5, y 105.6 millones de pesos, por

⁷¹ En contraste con Oaxaca, en donde este grupo poblacional es de 35.3 %; Chiapas, del 26.1 %, y Quintana Roo, de 19.3 %. Datos tomados de <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=m1en02&c=3327> y <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=m1en03&c=3328> (consultadas el 26 de octubre de 2006).

lo que la mayor inversión provino de recursos federales, principalmente del INI y luego de la Conadepi.

El total de recursos encaminados a población indígena, sin importar la fuente, tuvo un incremento importante con la creación de la Secretaría de Asuntos Indígenas en 2001, luego otro incremento grande con la vigencia de las reformas constitucionales (2001) y un pequeño descenso en el año de creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003).

Considerada de manera separada, la inversión federal no parece haber mejorado después de las reformas constitucionales, ni por la creación de la Secretaría Indígena en Oaxaca, ni por la creación de la mencionada Comisión. Las cifras parecen no variar antes y después de estos acontecimientos.

El cuadro 5 es más explícito al respecto. En él se aprecia un crecimiento de los recursos ejercidos en materia indígena por parte del gobierno estatal de 335.85 % de 1999 a 2003. Por su parte, los recursos ejercidos en Oaxaca por la federación, en vez de aumentar, parecen disminuir poco más de 20 % de 1999 a 2003 (100 % y 79.3 %, respectivamente).

Considerados todos los recursos en materia indígena aplicados en el estado, parece haber un retroceso de casi 17 puntos porcentuales de 1999 a 2003 (100 % y 83.61 %). Lo anterior es preocupante si consideramos que el presupuesto total aplicado en el estado creció casi 177.59 % en los mismos años (de 100 % en 1999 a 277.59 % en 2003).

El balance negativo sobre Oaxaca preocupa. El cuadro 6 es impactante. Muestra que, aunque el estado tiene fuerte presencia de población y movimientos indígenas y el marco regulatorio local más avanzado, y no obstante que el discurso de los gobiernos priístas ha sido en favor de los pueblos indios —en el caso del último de ellos, José Murat, fue además incendiario, encabezando las demandas de controversia constitucional de pueblos indios oaxaqueños en contra de la reforma federal de 2001—, poco se ha concretado adicionalmente a lo que se tenía para avanzar sustantivamente en la aplicación de nuevos y más recursos públicos para el desarrollo regional. En 1999, del total de recursos ejercidos en Oaxaca, sólo 2.68 % del total, proveniente de fuentes estatales, federales, créditos, etcétera, era etiquetado como de atención a los pueblos indígenas. En 2000 el porcentaje descendió a 1.72 %; en 2002 a 1.2 % y en 2003 fue menor a la unidad porcentual, ya que sólo alcanzó la cifra de 0.8 % en relación con el total ejercido ese año.

b) Recursos ejercidos en Chiapas

Veamos ahora qué ha pasado en Chiapas, estado en el que se gestó el movimiento zapatista de 1994 y en donde la gobernabilidad y la estabilidad regional ha sido fundamental para el país a partir de ese año.

En Chiapas, aunque se comparten elementos de lo que sucede en Oaxaca, hay particularidades que hacen rica la comparación de los dos estados con mayor pobreza y mayor población indígena del país.

El cuadro 7 es muy ilustrativo al final del capítulo. En el caso chiapaneco, la entrada de una administración derivada de la confluencia de varios partidos que derrotaron al PRI, lleva a instalar desde el principio una secretaría encargada de la atención de la problemática indígena. De esa manera, desde 2001, a partir de esa instancia, aunque con menor población indígena que Oaxaca, se invirtieron por dependencias del gobierno local 6.79 veces más recursos en Chiapas que en Oaxaca.

Comparando los cuadros 7 y 4, podemos ver que en 2001 se invirtieron 62.4 millones de pesos en el caso de Chiapas, contra 9.1 millones en el de Oaxaca. En los dos años siguientes habrá nuevos aumentos sustanciales en esos recursos en el caso chiapaneco.

De la misma forma que en Oaxaca, en Chiapas los recursos ejercidos por dependencias federales (INI y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas), mantienen un comportamiento con poco cambio de 2001 a 2003, año en que se crea la Conadepi. Pareciera que las reformas constitucionales y la nueva dependencia federal no han tenido un impacto fundamental sobre la inversión en este estado.

No obstante, el peso de los recursos federales sigue siendo fundamental en la inversión en Chiapas en favor de los pueblos indígenas (70 % del total de recursos canalizados al sector en 2001 y 2002, y 60 % en 2003).

En contraste, en Oaxaca, la entidad con legislación más avanzada, el esfuerzo del ejecutivo estatal ha sido mucho menor comparado con Chiapas. En el primer estado la presencia de la inversión federal ha sido abrumadora en el tema indígena: en 1999 el 98.79 % de los recursos hacia población indígena eran aplicados por instancias federales; en 2000 lo era el 99.36 %; en 2001 el 94.41 %; en 2002 el 90.53 %, y en 2003 el 93.7 % (véase el cuadro 4). La inversión por parte del gobierno estatal fue bastante pobre.

La situación de ingobernabilidad en el estado de Chiapas, los compromisos de campaña y la situación fundamental del tema indígena, al lado de otros motivos, llevó a que la administración de Pablo Salazar, Gobernador de ese

estado, haya tenido que recurrir a una mayor congruencia entre sus propuestas y sus proyectos de inversión. Así, el cuadro 8 es muy claro. En relación con el año de arranque, 2001, hay un crecimiento permanente de los recursos canalizados a programas de pueblos indios con recursos propios del gobierno estatal: crece poco más de 8.5 % en 2002, y en 46.3 % en 2003.

Por otra parte, la inversión federal crece 11 % en 2002 y desciende poco más de 5.5 % en 2003, como en Oaxaca, sin una línea de identificación de un proyecto de inversión federal creciente en favor de los indígenas en la entidad. Esto a pesar del discurso federal en sentido contrario.

Sumando toda la inversión, federal y estatal, las cosas se mantienen más o menos estables: un crecimiento de casi 11 puntos en los dos años, en relación con el año 2001.

Finalmente, veremos el cuadro 9. Los recursos de inversión federal y estatal a pueblos indígenas representan sólo poco más del 6 % del total de la inversión canalizada en los tres años estudiados en Chiapas. Aunque sigue siendo poco el recurso, esta cifra es mucho mayor a la que se canaliza en el estado de Oaxaca, en números absolutos y relativos. Aquí, la inversión para pueblos indígenas de 1999 a 2003 ha sido del 2.68, 1.72, 1.64, 1.2 y 0.8 por ciento del total del gasto público. En vez de aumentar, ha ido hacia abajo (ver cuadro 6). Pero la cifra de Chiapas también es mayor al porcentaje que el Presupuesto de Egresos de la Federación ha asignado a los pueblos indígenas (compárense cuadros 9 y 1).

7. NOTA FINAL

Es posible que una parte de los recursos que los gobiernos federal y estatales destinan a la inversión pública se ejerzan en comunidades indígenas, y no puedan ser contabilizados y registrados en las partidas específicas para ellas. Esta omisión también puede ser vista como una actitud poco proclive a mantener esos registros para darle un mejor seguimiento a las políticas públicas hacia pueblos indios. En el caso de San Luis Potosí se muestra que es posible empezar a hacerlo.

En conclusión, podemos afirmar que tanto a nivel federal como en el de las entidades federativas, incluyendo aquellas con mayor población indígena y con reconocimiento de sus derechos en su legislación local, los recursos canalizados para atender a los pueblos indios son muy escasos. Imaginemos qué pasa en el resto de los estados que no tienen ni cuando menos avances en

la legislación: no se cumple en lo absoluto con el mandato constitucional de especificar la forma en cómo los pueblos indios participarán en el proceso de aplicación de tales recursos.

La cosa es más alarmante en el ámbito de todos los municipios mexicanos. No hemos encontrado ningún caso en el que se definan partidas específicas y la forma de intervención de los pueblos indios en la aplicación de las mismas. Pareciera que no hubo reforma alguna en las regiones de México.

CUADRO 1
Presupuesto federal para pueblos indígenas

	2002*	2003*	2004*	2005*	2006*
Presupuesto total	1,463,334.3	1,524,845.7	1,650,505.1	1 818, 441.7	2,000,072.4
Porcentaje	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)	(100 %)
Presupuesto población indígena	15,108.4	17,447.8	19,575.3	21,447.6	27, 487.97
Porcentaje	(1.03 %)	(1.14 %)	(1.18 %)	(1.18 %)	(1.37 %)

* *Diario Oficial* de la Federación, martes 1 de enero de 2002; martes 30 de diciembre de 2002; miércoles 31 de diciembre de 2003; lunes 20 de diciembre de 2004, y jueves 22 de diciembre 2005.

CUADRO 2
Crecimiento anual del presupuesto federal para pueblos indígenas

	2002*	2003*	2004*	2005*	2006*
Presupuesto total	1,463,334.3 (100 %)	1,524,845.7 (104.2 %)	1,650,505.1 (115 %)	1,818,441.7 (124 %)	2,000,072.4 (137 %)
Presupuesto población indígena	15,108.4 (100 %)	17,447.8 (113 %)	19,575.3 (129 %)	21,447.6 (142 %)	27,487.97 (182 %)

* *Diario Oficial* de la Federación, martes 1 de enero de 2002; martes 30 de diciembre de 2002; miércoles 31 de diciembre de 2003; lunes 20 de diciembre de 2004, y jueves 22 de diciembre de 2005.

CUADRO 3
Presupuestos estatales para pueblos indígenas

<i>Estado</i>	<i>Año</i>	<i>Presupuesto total</i>	<i>% o \$ destinados a pueblos indígenas</i>
Campeche	2002	\$5,554,166,920.00	\$986,127.00*
Chiapas	2003	\$23,612,526,252.00	00.3 %
Oaxaca	2003	\$18,429,804,733.00	00.1 %
Quintana Roo	2003	\$6,257,840,047.00	00.8 %
San Luis Potosí	2004	\$14,376,218,496.00	\$1,766,957.00*
México	2005	\$80,397,362,548.00	\$14,808,000.00*
Nayarit	2005	\$7,634,089,249.81	\$631,249.80*
Tlaxcala	2006	\$6,782,379,730.86	\$934,861.65*

* Por lo bajo de las cifras destinadas a población indígena dentro del presupuesto global, incluimos las cantidades absolutas.

Fuentes: Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche 2002, tomado de: <http://www.congresocam.gob.mx/infprefis/pdf/egresos.pdf> (página consultada el 14 de abril de 2004); “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2003”, *Periódico Oficial*, Tuxtla Gutiérrez, 21 de diciembre de 2002; “Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2003”, *Periódico Oficial*, Oaxaca, 31 de diciembre de 2002; “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2003”, *Periódico Oficial*, Chetumal, 30 de diciembre de 2002; “Presupuesto de Egresos para el Estado de San Luis Potosí por Unidad Responsable (año 2004)”, en www.sanluispotosi.gob.mx (consultada el 15 de abril de 2005); “Presupuesto de Egresos del Estado de Nayarit para el Ejercicio Fiscal 2005”, en [http://www.congreso-nayarit.gob.mx/resoluciones/decretos/a3/periodo1/ordinario/d171204\(8639\)\(presegre05\).pdf](http://www.congreso-nayarit.gob.mx/resoluciones/decretos/a3/periodo1/ordinario/d171204(8639)(presegre05).pdf) (consultado en diciembre de 2005); “Presupuesto de Egresos del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2005”, *Periódico Oficial*, Toluca de Lerdo, 22 de diciembre de 2005, y “Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2006”, *Periódico Oficial*, Tlaxcala, 30 de diciembre de 2005.

CUADRO 4
*Inversión pública para pueblos indígenas en Oaxaca
 por fuente de financiamiento
 (millones de pesos)**

	1999	2000	2001	2002	2003
Inversión estatal población indígena**	1,629	794	9,191	14,705	7,100
Inversión federal población indígena***	133,174	123,962	155,439	140,592	105,613
Total inversión población indígena	134,803	124,756	164,630	155,297	112,713
Total inversión Oaxaca	5,020,770	7,230,645	10,024,343	12,922,704	13,937,640

* Todas las cifras se han redondeado y provienen de los Anexos Estadísticos de los *Informes de gobierno* 1o. al 5o. de José Murat en Oaxaca (véase bibliografía).

** Se refiere a programas de inversión ejercidos por dependencias del gobierno estatal (Coplade primero y luego de la Secretaría de Asuntos Indígenas creada en 2001).

*** Se refiere a programas de inversión ejercidos por la Delegación Estatal del INI y, a partir de 2003, por la Representación Estatal de la Conadepi.

CUADRO 5
*Crecimiento de la inversión pública para pueblos
 indígenas en Oaxaca por fuente de financiamiento**

	1999	2000	2001	2002	2003
Inversión estatal población indígena**	100 %	48.7 %	564.21 %	902.7 %	435.85 %
Inversión federal población indígena***	100 %	93.05 %	116.71 %	105.57 %	79.3 %
Total inversión población indígena	100 %	92.54 %	122.12 %	115.20 %	83.61 %
Total inversión Oaxaca	100 %	144 %	199.65 %	257.38 %	277.59 %

* Todas las cifras se han redondeado y provienen de los Anexos Estadísticos de los *Informes de gobierno* 1o. al 5o. de José Murat en Oaxaca (véase bibliografía).

** Se refiere a programas de inversión ejercidos por dependencias del gobierno estatal (Coplade primero, y luego la Secretaría de Asuntos Indígenas creada en 2001).

*** Se refiere a programas de inversión ejercidos por la Delegación Estatal del INI y, a partir de 2003, por la Representación Estatal de la Conadepi.

CUADRO 6
*Porcentaje de la inversión pública total destinada
 para pueblos indígenas en Oaxaca*

	1999	2000	2001	2002	2003
Total de inversión población indígena**	2.68 %	1.72 %	1.64 %	1.2 %	0.8 %
Total inversión Oaxaca	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

* Todas las cifras se han redondeado y provienen de los Anexos Estadísticos de los *Informes de gobierno* 1o. al 5o. de José Murat en Oaxaca (véase bibliografía).

** Se refiere a programas de inversión ejercidos por dependencias del gobierno estatal (Coplade primero, y luego la Secretaría de Asuntos Indígenas creada en 2001), y por la Delegación Estatal del INI y, a partir de 2003, por la Representación Estatal de la Conadepi.

CUADRO 7
*Inversión pública para pueblos indígenas en Chiapas
 por fuente de financiamiento
 (millones de pesos)**

	2001	2002	2003
Inversión estatal población indígena**	62,470	67,809	91,395
Inversión federal población indígena***	142,619	158,499	134,579
Inversión total población indígena	204,089	226,208	225,974
Inversión total en Chiapas	31,633,289	34,867,292	35,939,348

* La información fue obtenida de los Anexos Estadísticos de los *Informes de gobierno* 1o. al 3o. de Pablo Salazar Mendiguchía como Gobernador del estado de Chiapas. Los recursos aquí descritos son, sobre todo, de inversión, pero una parte corresponde a programas de gasto corriente, como becas y otros.

** Estos recursos fueron ejecutados por la Secretaría de los Pueblos Indios.

*** Estos recursos fueron ejercidos por la Delegación Estatal del INI en 2001 y 2002, y a partir de 2003 por la Representación Estatal de la Conadepi.

CUADRO 8
*Crecimiento de la inversión pública para pueblos indígenas en Chiapas por fuente de financiamiento**

	2001	2002	2003
Inversión estatal población indígena**	100 %	108.5 %	146.3 %
Inversión federal población indígena***	100 %	111.13 %	94.36 %
Inversión total población indígena	100 %	110.83 %	110.72 %
Inversión total en Chiapas	100 %	110.22 %	113.61 %

* La información fue obtenida de los Anexos Estadísticos de los *Informes de gobierno* 1o. al 3o. de Pablo Salazar Mendiguchía (véase bibliografía). Los recursos aquí descritos son, sobre todo, de inversión, pero una parte corresponden a programas de gasto corriente, como becas y otros.

** Estos recursos fueron ejecutados por la Secretaría de los Pueblos Indios.

*** Estos recursos fueron ejercidos por la Delegación Estatal del INI en 2001 y 2002, y a partir de 2003 por la Representación Estatal de la Conadepi.

CUADRO 9
*Porcentaje de la inversión pública total destinada para pueblos indígenas en Chiapas**

	2001	2002	2003
Inversión total población indígena	6.45 %	6.48 %	6.28 %
Inversión total en Chiapas	100.00 %	100.00 %	100.00 %

* La información fue obtenida de los Anexos Estadísticos de los *Informes de gobierno* 1o. al 3o. de Pablo Salazar Mendiguchía (véase bibliografía). Los recursos aquí descritos son, sobre todo, de inversión, pero una parte corresponden a programas de gasto corriente, como becas y otros.

**Estos recursos fueron ejecutados por la Secretaría de los Pueblos Indios y por la Delegación Estatal del INI en 2001 y 2002, y a partir de 2003 por la Representación Estatal de la Conadepi.

CONCLUSIONES

El avance en materia de reivindicación de la justicia a los pueblos indígenas depende, sobre todo, de dos factores:

- a) Que a nivel de las elites dirigentes del país, sobre todo las políticas, existan acuerdos y compromisos serios de avanzar en la materia
- b) Que por parte del movimiento social indígena (zapatistas, aliados de las ciudades y movimientos indígenas de otro sello) exista coherencia en cuanto a estrategias, tácticas de lucha y abanico de alianzas, y una perspectiva que tome en cuenta lo que pasa en los estados, para accionar también a nivel regional procesos de reivindicación de reformas.

A varios años de distancia, el avance en materia de las demandas legales, institucionales, presupuestales y de desarrollo material de los pueblos indígenas se encuentra entrampado por dos causas:

Primera. La desatención de las elites, la que dirige el poder ejecutivo, la de los partidos y la de las representaciones federales y estatales en los Congresos, para avanzar en los reclamos de los pueblos indios.

Segunda. Una errada definición de escenarios inmediatos y mediatos por quienes constituyeron la dirección del movimiento indígena. Los movimientos indios en los estados cayeron en cierta inactividad en los últimos años, ante el temor de ser considerados progobiernistas si impulsaban reformas constitucionales y legales en las entidades federativas. Ello impidió, además, darle un seguimiento a los mandatos de la reforma de 2001 para buscar que los pueblos indios fueran dotados de mayores recursos de inversión a niveles federal, estatal y municipal.

Una parte de la discusión y dificultad fundamental para el reconocimiento pleno de la autonomía de los pueblos indígenas de México proviene, por un lado, del temor del personal del Estado mexicano de que éste podría conducir

a la balcanización del país, y, por el otro, resulta del estancamiento relativo de las alianzas de la parte reclamante, el zapatismo.

Por un lado, se dio la negativa de las elites nacionales para que se realizaran las reformas en los términos acordados y pactados en San Andrés por los representantes estatales. Luego se detuvo el proceso de adecuación del marco de leyes normativas federales. Las legislaturas de los estados también han hecho muy poco para avanzar en la adecuación de sus constituciones, así como en la promulgación de leyes particulares.

En este trabajo hemos comparado las realidades de Chiapas y Oaxaca, contrastando sus semejanzas en pobreza y niveles de desarrollo, y las particularidades que asumieron en la construcción de sus sociedades regionales, las relaciones entre las elites dominantes y los pueblos indios. En un caso, los pueblos indios perdieron la autonomía y el control de sus territorios, y, en el otro, aunque con condiciones semejantes de explotación, pudieron reproducir su autonomía política y el control de sus tierras. Ello los llevó a marcar diferencias en sus sistemas regionales de dominio.

En ese mismo contexto, en el caso de Oaxaca hemos visto cómo, por las propias particularidades históricas regionales, fue posible avanzar en el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indígenas de esa entidad. Aunque las reformas oaxaqueñas no son suficientes, son ejemplares porque la historia de la autonomía de facto de sus pueblos se remonta a la época colonial, a diferencia de lo ocurrido en Chiapas. Lo que el estado regional hizo recientemente fue reconocer una práctica común en sus formas de elección y vida interna como pueblos, y luego avanzando en el reconocimiento de su autonomía y de la consideración de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos con personalidad jurídica propia.

El hecho de que una legislación regional supere y sea mucho más completa que las reformas federales de 2001, y haya dado un mayor reconocimiento a las autonomías indígenas es un gran avance. Pero sólo para Oaxaca. No lo es en relación con el resto del país.

El panorama es desalentador. Sólo dos terceras partes de las entidades federativas otorgan o reconocen algún tipo de derechos a los pueblos indígenas en sus Constituciones, y en 11 entidades no existe ninguna consideración constitucional al respecto. Sin embargo, en la mayoría de las 21 entidades con reformas en la materia, los textos son obsoletos, ya que sustentan la reforma al artículo 4o. de la Constitución federal, realizado en 1992; incluso, en algunos casos son anteriores a ella. Sólo en 10 entidades federativas se han hecho adecuaciones constitucionales locales recientes, de acuerdo con la reforma federal

en materia indígena de 2001; el número llega a 11 si incluimos a Oaxaca, cuya reforma es anterior, pero es congruente con la actual Constitución federal.

Con las excepciones de Oaxaca, que reconoce personalidad jurídica a los pueblos y comunidades indígenas, y San Luis Potosí, que la reconoce sólo a estas últimas, ninguna otra Constitución estatal contempla este derecho. Lo vemos claramente en el caso chiapaneco, que debería ser el más avanzado por ser la entidad en la que surgió el movimiento armado. Su Constitución ha sido reformada de manera muy limitada, al igual que lo es su ley de derechos indígenas. El gobierno de Pablo Salazar Mendiguchía, resultado de una alianza partidaria amplia, no quiso enfrentar el reto de los municipios autónomos de la única manera posible: reconocerlos como municipios y dotarlos de recursos, previa negociación con sus dirigencias zapatistas. No obstante, a diferencia de la actitud olvidadiza del gobierno federal, de manera pragmática, en algún momento de su periodo como gobernador había dado un reconocimiento de hecho a las Juntas de Buen Gobierno, con lo que tendió puentes que en el futuro podrían ser transitables.

Por otro lado, sólo 10 entidades federativas disponen de leyes reglamentarias. Las legislaciones en materia de derechos indígenas de Chiapas, Quintana Roo y Campeche no son muy avanzadas, por lo que resulta que a nivel legal las condiciones de los pueblos indígenas de esos estados son más difíciles. En el caso de San Luis Potosí es más logrado, recupera los avances de Oaxaca y de la legislación federal de 2001, y otorga personalidad jurídica a las comunidades. El Estado de México, Nayarit, Durango y Querétaro promulgaron leyes particulares inspiradas en las reformas de 2001, con sus mismos límites, y sin adecuar sus Constituciones. Tlaxcala también emitió su ley en abril de 2006, pero, a pesar de su novedad, se trata de una ley con muy pocos alcances en favor de los pueblos indígenas de esa entidad, además de que no reconoce ningún derecho indígena en su Constitución.

Por lo anterior, en los casos de las entidades en las que las corrientes dominantes no favorezcan a los pueblos indios, las reformas a lograr serán de poco alcance, y esto parece ser el panorama general. De ahí que, independientemente de que se debe legislar en materia reglamentaria federal y en los estados, para que sus Constituciones se adecuen a la Constitución General de la República, la demanda por el reconocimiento pleno en la carta fundamental sigue siendo, y debe serlo con más fuerza, un reclamo permanente hacia el Estado mexicano.

Si respecto de la legislación todavía encontramos que falta mucho por hacer a nivel de la Constitución y de la legislación reglamentaria federal, de las

Constituciones y las legislaciones particulares en los estados, lo que pasa con los recursos y programas de atención a los pueblos indígenas debe ser una llamada de atención para todos. Aún con las reformas constitucionales, muy pocos son los recursos que la federación canaliza para la atención de los pueblos indios. Y la situación es igual o peor en los estados, incluso en los que tienen legislaciones particulares en materia indígena. No se diga a nivel municipal, en donde no hemos encontrado un caso de presupuesto de egresos municipales que incluya una partida destinada a los pueblos indígenas.

El caso de Oaxaca es muy ilustrativo. No obstante de disponer de la ley más avanzada, el monto de los recursos que canaliza para programas de atención a los pueblos indígenas resultan claramente insuficientes y parecen ser sólo una asignación simbólica para la imagen del poder regional. Igual sucede en los otros estados analizados, que reconocen derechos constitucionales en materia indígena y disponen de leyes indígenas pero no expresan su respaldo en las asignaciones de presupuesto. Por supuesto que en los estados sin ningún avance legislativo las condiciones de los pueblos indios son todavía más dramáticas.

Si así estamos a nivel de legislación y presupuestos, consideramos que en materia concreta de cumplimiento de los ordenamientos de las legislaciones indígenas particulares que hemos estudiado tampoco hemos avanzado demasiado. No se han realizado la capacitación y la difusión sobre la nueva legislación; no se han aplicado los preceptos establecidos; los gobiernos poco han cumplido con los compromisos de defensoría, traductores y asistencia a presos y procesados indígenas. Habrá que hacer el balance de los juzgados indígenas de Chiapas y los sistemas de impartición de justicia indígena que se establecen en las leyes de Quintana Roo y San Luis Potosí. Baste decir que en Oaxaca no se ha traducido la ley de derechos indígenas más que a uno o dos de los 15 grupos lingüísticos reconocidos, ni se ha cumplido casi nada de lo dispuesto en materia de justicia indígena, delitos de etnocidio y genocidio, como puede haberse configurado en las acciones y omisiones que propiciaron la masacre de Agua Fría, en 2002, en esa entidad, amén de muchas otras disposiciones que no se han concretado. El diagnóstico que sobre la situación de los derechos humanos en México presentó la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en nuestro país, en la parte conducente a los pueblos indígenas, resulta más que coincidente con lo que hemos descrito aquí con datos crudos y comprobables.¹

¹ *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, pp. 153-160.

En esta perspectiva, los comprometidos con los reclamos de justicia social para los pueblos indios tienen que reposicionar el tema de los derechos indígenas en su agenda nacional desde varias perspectivas:

PRIMERA. Que sea reformada nuevamente la Constitución federal, a fin de dar un pleno reconocimiento a los derechos indígenas, sobre todo el de la autonomía y el del control sobre sus territorios, el reconocimiento de la personalidad jurídica de pueblos y comunidades indígenas, y otros que han sido dejados para legislarse en los estados, además de adecuarse a la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada en 2007.

SEGUNDA. Luchar para que el Congreso de la Unión discuta y apruebe a la brevedad el paquete pendiente de leyes y reformas a la legislación particular federal, de tal manera que sean compatibles al actual texto constitucional, así como que establezca partidas más amplias en el presupuesto de egresos de la federación para atender los reclamos de desarrollo de los pueblos indígenas.

TERCERA. Impulsar en las entidades federativas la adecuación de las Constituciones estatales al nuevo marco federal, así como la creación de las leyes reglamentarias respectivas.

CUARTA. Exigir que todos los Congresos estatales cumplan con el mandato constitucional de establecer partidas específicas para atender a los pueblos indígenas en sus respectivos presupuestos de egresos, así como que éstos se incrementen de manera sustantiva. Asimismo, se deberá establecer un sistema de seguimiento que permita transparentar y dar seguimiento al proceso de aplicación de dichos recursos.

QUINTA. En un ambiente de respeto a la autonomía municipal, propiciar las condiciones para que los ayuntamientos cumplan con el mandato constitucional de asignar partidas específicas en sus presupuestos de egresos destinadas a la atención de los pueblos y comunidades indígenas, que hasta ahora no cumplen.

SEXTA. Seguir impulsando la creación de programas productivos para pueblos y comunidades indígenas, incrementando sustancialmente los Fondos Regionales Indígenas y los programas de dependencias federales y de los go-

biernos municipales y estatales, pero buscando la participación directa y la administración de los recursos por parte de los propios involucrados.

SÉPTIMA. Diseñar un gran programa nacional de capacitación en materia de derechos indígenas en todos los órdenes de gobierno, porque estas disposiciones todavía no son conocidas por quienes tienen la obligación primordial de aplicarlas, respetarlas y hacerlas respetar.

OCTAVA. Con recursos como las becas del Sistema Conacyt, crear un gran programa nacional de defensoría pública para la liberación de presos indígenas.

NOVENA. Crear un sistema de información pública sobre los pueblos indígenas de México, que permita reformular los registros de inversión hacia la población indígena, así como darle seguimiento y evaluar sus resultados.

Sin embargo, estas acciones seguirán siendo sólo un paso del largo recorrido que resta por hacer. Lo aquí estudiado nos muestra qué lejos está todavía la meta, pero tenemos que fortalecer las alianzas para caminar más pronto.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

Bibliografía

- ANAYA MUÑOZ, Alejandro, “Explicando la política de reconocimiento en México: Chiapas y Oaxaca en perspectiva comparada”, Conferencia Anual de la Society for Latin American Studies. Holanda, Universidad de Leiden, 2-4 de abril de 2004.
- , “La política del reconocimiento en Oaxaca: la preservación de una gobernabilidad priísta y el desarrollo del proyecto de autonomía indígena en el estado”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*. Zamora, El Colegio de Michoacán, vol. XXIV, núm. 96, otoño, 2003.
- AQUINO MORESCHI, Alejandra, “Conflicto, violencia y crisis de la autonomía comunitaria en Yalalag”, *América Indígena*. México, vol. LIX, núm. 2, abril-junio, 2003.
- BAILÓN, Jaime, *Pueblos indios, elites y territorio. Sistemas de dominio regional en el sur de México: una historia política de Oaxaca*. México, El Colegio de México, 1999.
- BAILÓN CORRES, Moisés J., “Dos regiones indígenas en el sur de México: Oaxaca y Chiapas a la luz de la revuelta del EZLN”, en Jorge Nieto Montesinos, comp., *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina*. México, Unidad para la Cultura Democrática y la Gobernabilidad / El Colegio de México / LVI Legislatura del Estado de Oaxaca / UNESCO, 1999.
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, *La masacre de Agua Fría, Oaxaca. ¿Etnocidio y genocidio estatal o autogenocidio comunitario?* México, CNDH, 2004.
- BARABAS Alicia, y Miguel A. Bartolomé, coords., *Etnicidad y pluralismo cultural: la dinámica étnica en Oaxaca*. México, INAH, 1986.
- BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*. México, FCE, t. 1., 2002.

- Chiapas con justicia y dignidad. Memoria de acuerdos, compromisos, acciones y obras.* México, Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas de la Secretaría de Gobernación, 2000.
- “Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca”, *Compilación de ordenamientos jurídicos de la administración pública estatal.* Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, vol. 2, 1992, pp. 940-1046.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.* Oaxaca, H. Congreso del Estado de Oaxaca, junio, 1995.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.* Oaxaca, Instituto Estatal Electoral, septiembre, 1995.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.* Oaxaca, Instituto Estatal Electoral, octubre, 1995.
- “Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca”, *Compendio de legislación electoral. Oaxaca.* Oaxaca, Instituto Estatal Electoral, febrero, 1998.
- Compilación de ordenamientos jurídicos de la administración pública estatal.* Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, 2 vols., 1992.
- Compilación de leyes de la administración pública estatal.* Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, 1994.
- “Constitución del Estado de Sinaloa”, *Colección legislaciones. Estado de Sinaloa.* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 5-87.
- “Constitución del Estado de Sinaloa”, en <http://www.stj-sin.gob.mx/constitucion.html> (consultada el 6 de julio de 2007).
- “Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua”, *Colección legislaciones. Estado de Chihuahua.* México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 5-84.
- “Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua”, en <http://www.congresochihuahua.gob.mx/nueva/enLinea/biblioteca/constitucion/actual.pdf> (consultada el 11 de octubre de 2007).
- “Constitución Política del Estado de Campeche”, en <http://www.congresocam.gob.mx/marcojuridico/LEY%20001.pdf> (consultada el 11 de octubre de 2007).
- Constitución Política del Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, noviembre, 1990.

- “Constitución Política del Estado de Chiapas”, *Colección legislaciones. Estado de Chiapas*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.
- “Constitución Política del Estado de Chiapas”, en http://www.stj-chiapas.gob.mx/legislaciones/varios/constitucion_local.pdf (consultada el 18 de agosto de 2006).
- “Constitución Política del Estado de Coahuila”, en <http://www.poderjudicial-coahuila.gob.mx/pag/TSJ/transparenciadoc/1normat/leyest/cpcoah.pdf> (consultada el 22 de octubre de 2007).
- “Constitución Política del Estado de Durango”, *Colección legislaciones. Estado de Durango*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, pp. 5-78.
- “Constitución Política del Estado de Durango”, en <http://www.congresodurango.gob.mx/> (consultada el 21 de agosto de 2006).
- “Constitución Política del Estado de Guanajuato”, en <http://www.poderjudicial-gto.gob.mx/modules.php?name=Transparencia&file=index&func=contenido&cat=1&scat=11> (consultada el 22 de octubre de 2007).
- “Constitución Política del Estado de Hidalgo”, en <http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/> (consultada el 1 de octubre de 2007).
- “Constitución Política del Estado de Jalisco”, en <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/BibVirtual/busquedasleyes/archivos/Estatales/Constitucion%20politica%20del%20estado,%201994.doc> (consultada el 23 de agosto de 2006).
- Constitución Política del Estado de Jalisco. Tlalnepantla, Delma, 2003.
- “Constitución Política del Estado de Morelos”, en <http://www.congresomorelos.gob.mx/> (consultada el 24 de agosto de 2006).
- “Constitución Política del Estado de Nayarit”, en <http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/leyes/cpen.html> (consultada el 11 de octubre de 2007).
- Constitución Política del Estado de Nayarit. [s/l], [s/e], julio, 1994.
- Constitución Política del Estado de Nayarit. Tepic, Gobierno del Estado de Nayarit, 2004.
- “Constitución Política del Estado de Querétaro de Arteaga”, en <http://www.queretaro.gob.mx/documento.php?clave=2752> (consultada el 11 de octubre de 2007).
- “Constitución Política del Estado de Quintana Roo”, *Compilación de leyes estatales*. Chetumal, X Legislatura 2002-2005 del Estado de Quintana Roo, marzo, 2004. (Disco compacto.)

- “Constitución Política del Estado de Tabasco”, en http://www.congresotabasco.gob.mx/cd_leyes/cons_politica_2004.doc (consultada el 5 de septiembre de 2006).
- “Constitución Política del Estado de Tlaxcala”, en <http://www.congresotlaxcala.gob.mx/pagina/leyes/ley/cons-t2007-1.doc>
- “Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, *Colección legislaciones. Estado de Veracruz*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 5-63.
- “Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, en <http://www.legisver.gob.mx/Cconstitucion.htm> (consultada el 11 de octubre de 2007).
- “Constitución Política del Estado de Yucatán”, en http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/orden_juridico/Yucatan/nr4rf13.pdf (consultada el 11 de octubre de 2007).
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero”, *Cuadernos de Divulgación Jurídica*, núm. 1. México, Universidad Autónoma de Guerrero, 2003, pp. 47-111.
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero”, en <http://www.congresoguerrero.gob.mx/0101/arch/docu/cons/esta/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20DE%20GUERRERO,%20%20ULTIMA%20REFORMA%2028%20ABRIL%202006.doc> (consultada el 11 de octubre de 2007).
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México”, en http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/Leyes2003/pdf/01_marco_jur040520.pdf (consultada el 11 de octubre de 2007).
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo”, en http://www.michoacan.gob.mx/gobierno/leyespdf/c_politica.pdf (consultada el 11 de octubre de 2007).
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. 1918”. Morelia, Talleres de la Escuela de Artes, 1918, reproducido en *Michoacán y sus Constituciones*. Morelia, [s/e], 1968.
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla”, en http://www.congresopuebla.gob.mx/leyes/ficha_ley.php?clave=49 (consultada el 20 de diciembre de 2004).
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, *Compilación de leyes de la administración pública estatal*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1994.

- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, *Compilación de ordenamientos jurídicos de la administración pública estatal*. Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, vol. 1, julio, 1992.
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 10 de enero de 1825”, *Colección de leyes y decretos del Gobierno del Estado de Oaxaca*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1902, vol.1, pp.49-103.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, 1986.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Oaxaca, H. Tribunal Superior de Justicia del Estado, 2002.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Oaxaca, Instituto Estatal Electoral, octubre, 1995.
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 15 de septiembre de 1857”, *Colección de leyes y decretos del Gobierno del Estado de Oaxaca*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1902, vol. 2, pp. 307-329.
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. 26 de octubre de 1990”, *Compilación de ordenamientos jurídicos de la administración pública estatal*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1990, vol. 1, pp. 1-67.
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí”, en <http://148.235.65.21/congresoslp/Default.asp> (consultada el 11 de octubre de 2007).
- “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora”, en <http://www.cgeson.gob.mx/servicios/leyes/estatal/constitucion%20politica%20del%20estado%20de%20sonora.pdf> (consultada el 11 de octubre de 2007).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10a. ed. México, CNDH, 2005.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, CNDH, 2001.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6a. ed. México, CNDH, 2003.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 12a. ed. México, CNDH, 2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Miguel Ángel Porrúa / Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1995.

- Consulta estatal para el progreso*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1993.
- “Convenio (Núm. 169) de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, en Silverio Tapia Hernández, comp., *Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México*. México, CNDH, 1999.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Los problemas del derecho indígena en México*. México, CNDH, 2002, p. 154.
- CRUZ VÁZQUEZ, Lucía, *La política indigenista en Oaxaca (1986-1990): fo-ros de consulta popular*. Oaxaca, IISUABJO, 1992. (Tesis de maestría.)
- DE LA PEZA, José Luis, “Los usos y costumbres indígenas en materia electoral en el ordenamiento constitucional mexicano. Un análisis de caso”, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral. México, Trife, 12 al 15 de noviembre de 2002.
- DE LEÓN PASQUEL, Lourdes, coord., *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*. México, Ciesas / Porrúa, 2001.
- DE LOS SANTOS FRAGA, Marcelo, “Plan Estatal de Desarrollo 2003-2009”, en <http://www.slp.gob.mx> (consultada el 12 de octubre de 2006).
- , *Primer Informe de Gobierno (2003-2004)*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 2004.
- , “Segundo Informe de Gobierno (2004-2005)”. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 2005, en <http://www.slp.gob.mx> (consultada el 12 de octubre de 2002).
- DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*. México, Porrúa, 1996.
- DE VOS, Jan, *Vivir en la frontera: la experiencia de los indios de Chiapas*. México, CIESAS, 1994.
- “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 13 de septiembre de 2007”, en <http://daccessdds.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N06/512/10/PDF/N0651210.pdf?OpenElement>
- “Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales. Noviembre 25 de 1978”, en Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante, comps., *Compilación de instrumentos internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*. México, CNDH, 2003.
- “Declaración Universal de Derechos Humanos. Diciembre 10 de 1948”, en Jesús Rodríguez y Rodríguez, *Instrumentos internacionales sobre derechos humanos ONU-OEA*. México, CNDH, t. 1, 1998.
- “Decreto del 16 de noviembre de 1857. Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior”, *Colección de Leyes y Decretos del Gobierno*

- del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, vol. 2, 1902.
- “Decreto del 6 de noviembre de 1857. Ley Orgánica Electoral del Estado”, *Colección de Leyes y Decretos del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, vol. 2, 1902.
- “Decreto núm. 258, aprobado por la LVI Legislatura Constitucional del Estado, mediante el cual se reforman y adicionan diversos artículos en materia indígena, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 6 de junio de 1998.
- “Decreto núm. 266, aprobado por la LVI Legislatura Constitucional del Estado, Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, *Periódico Oficial. Extra*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 19 de junio de 1998.
- “Decreto núm. 86”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 29 de octubre de 1990.
- “Decreto por el que se adiciona un artículo 39 bis a la Ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales”, *Diario Oficial* de la Federación. México, miércoles 7 de diciembre de 2005.
- “Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o. y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial* de la Federación. México, 14 de agosto de 2001.
- “Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 7o. de la Ley General de Educación”, *Diario Oficial* de la Federación. México, jueves 13 de marzo de 2003.
- “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales”, *Diario Oficial* de la Federación. México, jueves 29 de abril de 2004.
- “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal”, *Diario Oficial* de la Federación. México, miércoles 25 de junio de 2003.
- “Decreto por que se reforman diversas disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados”, *Diario Oficial* de la Federación. México, jueves 2 de septiembre de 2004.

- “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud”, *Diario Oficial* de la Federación. México, jueves 22 junio de 2006.
- “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud”, *Diario Oficial* de la Federación. México, jueves 15 de mayo de 2003.
- “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles”, *Diario Oficial* de la Federación. México, martes 15 e junio de 2004.
- “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud”, *Diario Oficial* de la Federación. México, martes 19 de septiembre de 2006.
- “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles”, *Diario Oficial* de la Federación. México, miércoles 18 de diciembre de 2002.
- “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales”, *Diario Oficial* de la Federación. México, miércoles 18 de diciembre de 2002.
- “Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Planeación”, *Diario Oficial* de la Federación. México, viernes 13 de junio de 2003.
- “Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, *Diario Oficial* de la Federación. México, viernes 13 de junio de 2003.
- “Derechos indígenas en la legislación oaxaqueña”, *Cuadernos de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas*. Oaxaca, LVI Legislatura del Estado, núm. 3, marzo, 1998.
- Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 2003.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. México, INEHRM, t. II, 2000.
- Diario Oficial*. Mérida, Gobierno del Estado de Yucatán, miércoles 11 de abril y viernes 11 de mayo de 2007.
- DÍAZ POLANCO, Héctor, *Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*. México, Siglo XXI / UNAM, 1991.
- , *La rebelión zapatista y la autonomía*. México, Siglo XXI, 1998.
- , y Consuelo Sánchez, *México diverso. El debate por la autonomía*. México, Siglo XXI, 2002.

- Diccionario de la Lengua Española*. Madrid, 22a. ed., Real Academia Española, tt. 1 y 2, 2001.
- Diccionario Jurídico Mexicano*. México, Porrúa / UNAM, t. 1, 1991.
- “Dictamen emitido con fecha 29 de mayo de 1998, por la Comisión Permanente de Estudios Constitucionales del H. Congreso del Estado, relativo a la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política local, presentada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, sábado 6 de junio de 1998.
- ELIZARRARÁS ÁLVAREZ, Rodrigo, *Gobernabilidad y autonomía indígena: motivos y efectos en el reconocimiento de los usos y costumbres en Oaxaca*. México, ITAM, 2002. (Tesis de licenciatura.)
- ESPARZA, Javier, “El etnocidio contra los pueblos: mecánica y consecuencias del neocolonialismo cultural”, *Ethnos 2000. Revista de Pensamiento Político, Cultura y Arte*, en <http://www.angelfire.com/ga3/ethnos2000/archivo/arch049.htm>
- Estudio sobre integración municipal*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, vol. 1, ca. 1981-1982.
- “Fallo de la SCJN en contra de las controversias constitucionales en materia indígena”, en <http://www.laneta.apc.org/ceacatl/020906posiciones.htm> (consultada el 4 de agosto de 2006).
- Gaceta Oficial*. Jalapa, Gobierno del Estado de Veracruz, 22 de diciembre de 2006.
- GARCÍA DE LEÓN, Antonio, *Fronteras interiores. Chiapas: una modernidad particular*. México, Océano, 2002.
- , *Resistencia y utopía; memorial de agravios y crónica de revueltas y profecías acaecidas en la provincia de Chiapas durante los últimos quinientos años de su historia*. México, Era, tt. 1 y 2, 1985.
- GARNER, Paul, *La revolución en la provincia; soberanía estatal y caudillismo en las montañas de Oaxaca (1910-1920)*. México, FCE, 1988.
- GEHARD, Peter, *La frontera suroriental de la Nueva España*. México, UNAM, 1992.
- GONZÁLEZ CHÁVEZ, Jorge, *Artículo 3o. constitucional. Gratuidad de la educación superior. Un enfoque jurídico*. México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión / SIID, 1999. (Serie Reportes.)
- GUARDINO, Peter G., *Campesinos y política en la formación del Estado nacional en México. Guerrero 1800-1857*. Chilpancingo, Gobierno del Estado de Guerrero / Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri” del H. Congreso del Estado de Guerrero, 2001.

- HÉMOND, Aline, y David Recondo, coords., *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*. México, IFE / Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 2002.
- HERNÁNDEZ DÍAZ, Jorge, *Reclamos de la identidad. La formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.
- HERNÁNDEZ SILVA, Héctor Cuauhtémoc, *Insurgencia y autonomía. Historia de los pueblos yaquis: 1821-1910*. México, CIESAS / INI, 1996.
- HUERTA, María Teresa, y Patricia Palacios, comps., *Rebeliones indígenas en la época colonial*. México, SEP / INAH, 1976.
- “Índices de marginación por entidad federativa, 2005”, en http://www.conapo.gob.mx/publicaciones/margina2005/anexo_a.pdf (consultada el 24 de octubre de 2006).
- INEGI, *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*. Ed. 2004, en http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/aeum/2004/Aeum2004%20Archivo%201.pdf (consultada el 10 de abril de 2005).
- , *XII Censo General de Población y Vivienda*. Aguascalientes, 2000.
- , *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. Tabulados básicos*. Aguascalientes, 2001.
- , *Niveles de bienestar en México*, en <http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fnivbien.html> (consultada el 29 de julio de 2002 para Oaxaca, y el 27 de enero de 2003 para Chiapas).
- , *Regiones socioeconómicas de México en 2002*, en <http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/datosgeogra/basicos/estados/> (consultada el 13 de abril de 2005).
- “Informe de actividades de la Comisión de Asuntos Indígenas en el Senado de la República. LX Legislatura. Primer año de ejercicio”, en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/asuntosindigenas/content/informe_actividades.pdf (consultada el 16 de octubre de 2007).
- “Iniciativas sobre las que trabaja la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados”, en http://sitl.diputados.gob.mx/album_comisiones-LX/cuadro_asuntos_por_comision.asp?13 (consultada el 16 de octubre de 2007).
- JUAN MARTÍNEZ, Víctor Leonel, “La disputa por el poder municipal en Oaxaca”, *América indígena*. México, vol. LIX, núm. 2, abril-junio, 2003.
- , *Elecciones municipales por usos y costumbres; la necesidad de una reforma legislativa para el acceso de los indígenas a la jurisdicción electoral*. Oaxaca, UABJO, 2004. (Tesis de licenciatura.)

- “Ley de Administración de Justicia Indígena y Comunitaria del Estado de San Luis Potosí”, *Periódico Oficial*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, jueves 1 de junio de 2006.
- “Ley de Asistencia Social”, *Diario Oficial* de la Federación. México, jueves 2 de septiembre de 2004.
- “Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados”, *Diario Oficial* de la Federación. México, viernes 18 de marzo de 2005.
- “Ley de Capitalización del Procampo”, *Diario Oficial* de la Federación. México, lunes 31 de diciembre de 2001.
- “Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo”, *Periódico Oficial*. Chetumal, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, 31 de julio de 1998.
- “Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche”, *Periódico Oficial*. Campeche, Gobierno del Estado de Campeche, 15 de junio de 2000.
- “Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca”, *Periódico Oficial. Extra*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, viernes 19 de junio de 1998.
- “Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro”, *Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”*. Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro, 27 de julio de 2007.
- “Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Chiapas”, *Periódico Oficial*. Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chiapas, 29 de julio de 1999.
- “Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México”, *Gaceta del Gobierno*. Toluca de Lerdo, Gobierno del Estado de México, 10 de septiembre de 2002.
- “Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit”, *Periódico Oficial*. Tepic, Gobierno del Estado de Nayarit, 18 de diciembre de 2004.
- “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, *Diario Oficial* de la Federación. México, viernes 7 de diciembre de 2001.
- “Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo”, *Periódico Oficial*. Chetumal, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 14 de agosto de 1997.
- “Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche 2002”, en <http://www.congresocam.gob.mx/infprefis/pdf/egresos.pdf> (consultada el 14 de abril de 2004).

- “Ley del Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche 2006”, en <http://www.congresocam.gob.mx/infprefis/pdf/egresos.pdf> (consultada el 6 de marzo de 2006).
- “Ley de Protección, Fomento y Desarrollo de la Cultura Indígena para el Estado de Tlaxcala”, *Periódico Oficial*. Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, viernes 7 de abril de 2006.
- “Ley de Vivienda”, *Diario Oficial* de la Federación. México, martes 27 de junio de 2006.
- “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”, *Diario Oficial* de la Federación. México, lunes 9 de febrero de 2004.
- “Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación”, *Diario Oficial* de la Federación. México, miércoles 11 de junio de 2003.
- “Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas”, *Diario Oficial* de la Federación. México, jueves 13 de marzo de 2003.
- “Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable”, *Diario Oficial* de la Federación. México, martes 25 de febrero de 2003.
- “Ley General de Desarrollo Social”, *Diario Oficial* de la Federación. México, martes 30 de enero de 2004.
- “Ley Orgánica de Ayuntamientos de 28 de noviembre de 1925”, *Mercurio*. Oaxaca, 8 de diciembre de 1925.
- “Ley Orgánica de la Junta de Conciliación Agraria”, *Compilación de ordenamientos jurídicos de la administración pública estatal*. Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, 1994, pp. 655-659.
- “Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”, *Diario Oficial* de la Federación. México, viernes 27 de diciembre de 2002.
- “Ley Orgánica del Cuerpo de Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca. 15 de octubre de 1982”, *Compilación de ordenamientos jurídicos de la administración pública estatal*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, vol. 1, 1990, pp. 462-464.
- “Ley Orgánica Electoral del Estado. Decreto del 6 de noviembre de 1857”, *Colección de leyes y decretos del Gobierno del Estado de Oaxaca*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, vol. 2, 1902, pp. 332-356.
- “Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 2 de febrero de 1984.
- “Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 20 de noviembre de 1993.

- “Ley Orgánica para el Gobierno y la Administración Interior. Decreto del 16 de noviembre de 1857”, *Colección de leyes y decretos del Gobierno del Estado de Oaxaca*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, vol. 2, 1902, pp. 332-356 y 357-370.
- “Ley que crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas”, *Diario Oficial* de la Federación. México, miércoles 21 de mayo de 2003.
- “Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados”, *Diario Oficial* de la Federación. México, jueves 2 de septiembre de 2004.
- “Ley Reglamentaria del Artículo 9o. de la Constitución Política del Estado sobre Derechos y Cultura Indígenas de San Luis Potosí”, *Diario Oficial*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 13 de septiembre de 2003.
- Libro blanco sobre las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas*. México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2002.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*. México, Conaculta / Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas, 2002. (Serie Derechos Indígenas, núm. 4.)
- LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*. México, UIA / Plaza y Valdez, 1996.
- MALLON, Florence, “Los campesinos y la formación del Estado en el México del siglo XIX: Morelos 1848-1858”, *Secuencia. Revista Americana de Ciencias Sociales*. México, Instituto Mora, núm. 13, enero-abril, 1989.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Víctor Raúl, coord., *Oaxaca: Escenarios del nuevo siglo. Sociedad, economía, política*. Oaxaca, IISUABJO, 2004.
- Mexicano: ésta es tu Constitución*. México, Miguel Ángel Porrúa / LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1995.
- MORALES, Lourdes, “Cargos, elecciones y ciudadanía comunitaria en Totontepec, Villa de Morelos”, *Humanidades. Revista del Instituto de Investigaciones en Humanidades*. Oaxaca, nueva época, núms. 1 y 2, mayo, 2004.
- , y Odrote Gottwald, “Espacio político y jurisdicción electoral”, *América indígena*. México, vol. LIX, núm. 2, abril-junio, 2003.
- MURAT, José, *Primer Informe de Gobierno. Anexo estadístico*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, noviembre de 1999.

- , *Segundo Informe de Gobierno. Anexo estadístico*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, noviembre de 2000.
- , *Tercer Informe de Gobierno. Anexo estadístico*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, noviembre de 2001
- , *Cuarto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, noviembre de 2002.
- , *Quinto Informe de Gobierno. Anexo estadístico*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, noviembre de 2003.
- NIETO MONTESINOS, Jorge, comp., *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina*. México, Unidad para la Cultura Democrática y la Gobernabilidad / LVI Legislatura del Estado de Oaxaca / El Colegio de México / UNESCO, 1999.
- Oaxaca. Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1993.
- O'GORMAN, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*. México, Porrúa, 2000.
- “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Diciembre 16 de 1966”, en Susana Thalía Pedroza de la Llave y Omar García Huante, comps., *Compilación de instrumentos internacionales de Derechos Humanos firmados y ratificados por México 1921-2003*. México, CNDH, 2003.
- “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Diciembre 16 de 1966”, en Jesús Rodríguez y Rodríguez, *Instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA*. México, CNDH, t. 1, 1998.
- Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 12 de febrero de 1992.
- Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 9 de julio de 1994.
- Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 1 de octubre de 1997.
- Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 6 de junio de 1998.
- Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 19 de junio de 1998.
- Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”*. Querétaro, Gobierno del Estado de Querétaro, viernes 12 de enero de 2007.
- Plan Estatal de Desarrollo. Oaxaca 1986-1992*. Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, 1987.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, Presidencia de la República, 2001, en <http://pnd.presidencia.gob.mx/> (consultada en octubre de 2005 y 2006).

“Población hablante de lengua indígena de 5 años o más por entidad federativa según sexo, 2000 y 2005”, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen03&c=3328> (consultada el 26 de octubre de 2006).

“Porcentaje de población hablante de lengua indígena de 5 años o más por entidad federativa, 2000 y 2005”, en <http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=mlen02&c=3327> (consultada el 26 de octubre de 2006).

“Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2005”, en http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Contenido/Finanzas/Contenido/Pag_Egresos/Proyecto%20de%20Presupuesto/presupuesto.htm

“Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el ejercicio fiscal 2006”, en http://www.finanzaschiapas.gob.mx/Contenido/Finanzas/Contenido/Pag_Egresos/Proyecto%20de%20Presupuesto/Pdf/Presupuesto%20de%20Egresos%202006/Presupuesto%20de%20Egresos/Iniciativa%20de%20Decreto.pdf

“Presupuesto de Egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2005”, *Periódico Oficial*. Toluca de Lerdo, Gobierno del Estado de México, jueves 22 de diciembre de 2004.

“Presupuesto de Egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2006”, *Periódico Oficial*. Toluca de Lerdo, Gobierno del Estado de México, martes 27 de diciembre de 2005.

“Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2005”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, jueves 30 de diciembre de 2004.

“Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2004”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 30 de diciembre de 2003.

“Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2002”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 30 de diciembre de 2001.

“Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2006”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, lunes 26 de diciembre de 2005.

- “Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el ejercicio fiscal 2003”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, 31 de diciembre de 2002.
- “Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el ejercicio fiscal 2006”, *Periódico Oficial*. Tlaxcala, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 30 de diciembre de 2005.
- “Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2005”, *Periódico Oficial*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, jueves 23 de diciembre de 2004.
- “Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2004”, *Periódico Oficial*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, sábado 20 de diciembre de 2003.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005”, *Diario Oficial* de la Federación. México, lunes 20 de diciembre de 2004.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004”, *Diario Oficial* de la Federación. México, miércoles 31 de diciembre de 2003.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2002”, *Diario Oficial* de la Federación. México martes 1 de enero de 2002.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006”, *Diario Oficial* de la Federación. México, jueves 22 de diciembre 2005.
- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2003”, *Diario Oficial* de la Federación. México, martes 30 de diciembre de 2002.
- “Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal 2005”, en [http://www.congreso-nayarit.gob.mx/resoluciones/decretos/a3/periodo1/ordinario/d171204\(8639\)\(presegre05\).pdf](http://www.congreso-nayarit.gob.mx/resoluciones/decretos/a3/periodo1/ordinario/d171204(8639)(presegre05).pdf) (consultada en diciembre de 2005).
- “Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal 2006”, *Periódico Oficial*. Tepic, Gobierno del Estado de Nayarit, sábado 24 diciembre de 2005.
- “Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal 2003”, *Periódico Oficial*. San Luis Potosí, Gobierno del Estado de San Luis Potosí, 19 de diciembre de 2002.
- “Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2006”, *Periódico Oficial*. Chetumal, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 16 de diciembre de 2005, en http://www.congresoqroo.gob.mx/Leyes_Word/ley002/L1120051216011.doc

- “Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2003”, *Periódico Oficial*. Chetumal, Gobierno del Estado de Quintana Roo, 30 de diciembre de 2002.
- “Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2004”, *Periódico Oficial*. Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 17 de diciembre de 2003.
- “Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2003”, *Periódico Oficial*. Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, 21 de diciembre de 2002.
- “Presupuesto de Egresos para el Estado de San Luis Potosí por Unidad Responsable”, en www.sanluispotosi.gob.mx (consultada el 13 de abril de 2005).
- “Presupuesto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Año 2004”, en <http://www.shcp.gob.mx/index01.html> (consultada el 3 de junio de 2004).
- “Primera Declaración de la Selva Lacandona”, *Chiapas con justicia y dignidad. Memoria de acuerdos, compromisos, acciones y obras*. México, Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas de la Secretaría de Gobernación, 2000, pp. 145-147.
- Programa Nacional de Derechos Humanos*. México, Secretaría de Gobernación, 2004.
- Programa Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2001-2006*. México, Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas / Sedesol / INI, [s/f].
- “Proyecto de Ley en Materia de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit”, *Crónica Parlamentaria*. Tepic, Congreso del Estado de Nayarit, 11 de mayo de 2004
- RABASA, Emilio O., y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*. México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión / Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- RECONDO, David, “Usos y costumbres, procesos electorales y autonomía indígena en Oaxaca”, en Lourdes de León Pasquel, coord., *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*. México, Ciesas / Porrúa, 2001.
- “Reformas al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca”, *Periódico Oficial*. Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, miércoles 1 de octubre de 1997

- Registro Agrario Nacional, “Superficie agraria en la República Mexicana y en los estados de Chiapas y Oaxaca”, según datos al 29 de julio de 2002 (para la República Mexicana y Oaxaca) y al 27 de enero de 2003 para Chiapas, consultados en http://www.sra.gob.mx/Info_Agrar/2003/febrero03/index.htm
- “Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca”, *Compilación de ordenamientos jurídicos de la administración pública estatal*. Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, vol. 2, julio, 1992.
- REINA, Leticia, *Los retos de la etnicidad en los Estados-Nación del siglo XXI*. México, CIESAS / INI / Porrúa, 2000.
- REYES RAMOS, María Eugenia, *El reparto de tierras y la política agraria en Chiapas 1914-1988*. México, UNAM, 1992, p. 31.
- ROCCATTI, Mireille, “Derechos humanos, pluriculturalismo e identidad cultural”, en Jorge Alonso *et al.*, *El derecho a la identidad cultural*. México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1999.
- RUIPÉREZ, Javier, *Constitución y autodeterminación*. [España], Tecnos, 1995.
- SALAZAR MENDIGUCHÍA, Pablo, *Primer Informe de Gobierno. Anexo estadístico*. Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre, 2001.
- , *Segundo Informe de Gobierno. Anexo estadístico*. Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre, 2002.
- , *Tercer Informe de Gobierno. Anexo estadístico*. Tuxtla Gutiérrez, Gobierno del Estado de Chiapas, diciembre, 2001.
- SÁNCHEZ ISLAS, Claudio, comp., *Voces de la transición en Oaxaca*. Oaxaca, Carteles Editores, 2004.
- SÁNCHEZ SILVA, Carlos, coord., *Historia, sociedad y literatura en Oaxaca. Nuevos enfoques*. Oaxaca, UABJO / Gobierno del Estado de Oaxaca, 2004.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, “Chiapas y los derechos humanos”, *La Jornada*. México, sábado 5 de febrero de 1994.
- , *Derechos humanos de los pueblos indígenas*. México, CNDH, 2000.
- TAYLOR, William B., *Drinking, Homicide and Rebellion in Colonial Mexican Villages*. Stanford, Stanford University Press, 1979.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*. México, Porrúa, 2002.

- VIQUIERA, Juan Pedro, *Indios rebeldes e idólatras: dos ensayos históricos sobre la rebelión india de Cancuc, Chiapas, acaecida en el año de 1712*. México, CIESAS, 1997.
- WARMAN, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. México, FCE, 2003.
- ZAFRA, Gloria, Jorge Hernández Díaz, y Manuel Garza Zepeda, *Organización popular y oposición empresarial*. México, Plaza y Valdez / UABJO, 2002.
- ZEBADÚA, Emilio, *Breve historia de Chiapas*. México, FCE / El Colegio de México, 1999.

Periódicos

- La Jornada*. México, 1998-2002.
- Milenio Diario*. México, 2001-2006.
- Reforma*. México, 1998 y 1999.
- Noticias*. Oaxaca, 1995-1998.
- Ecos del Valle*. Tuxtla Gutiérrez, 1999.

Derechos de los pueblos indígenas en las entidades federativas, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en mayo de 2013 en los talleres de GVG GRUPO GRÁFICO, S. A. de C. V., Leandro Valle 14-C, col. Centro, Delegación Cuauhtémoc, C. P. 06010, México, D. F. El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección de Publicaciones de esta Comisión Nacional. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

