

Saúl  
Ramírez Sánchez\*  
José Enrique  
Victoria Saavedra\*\*

*La Constitución ante el  
derecho internacional  
indígena. Tarea  
pendiente del Estado  
mexicano*

## Resumen

**A** partir de 1992, al igual que en otros países de Latinoamérica, el Estado mexicano ha venido reformando diversos ordenamientos jurídicos, incluyendo la Constitución política con el objetivo de reconocer los derechos de los pueblos indígenas, sin embargo, no se ha podido concretizar en una reforma que satisfaga las demandas de las organizaciones, comunidades y pueblos originarios. En este sentido, hacemos un análisis, de algunos datos sociodemográficos a cien años de la promulgación de la Constitución mexicana de 1917, para continuar, con el estudio de cómo las reformas constitucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas hechas a la Constitución vigente están inconclusas a pesar de los avances de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional.

## Abstract

*Since 1992, as in other Latin-American countries, the Mexican State has been reforming various legal orders including the Constitution with the goal of recognizing the human rights of indigenous peoples, nevertheless, it has not been possible to implement a reform that fulfill the demands of organizations, communities and indigenous peoples. In this sense, one hundred years after the promulgation of the Mexican Constitution of 1917, we make analyze about some sociodemographic data, to continue with the study of how the constitutional reforms in the rights of indigenous peoples made to the current Constitution are inconclusive despite the advances in the rights of indigenous peoples at the international level.*

**Sumario:** Introducción / I. Los pueblos indígenas en la actualidad / II. México y las reformas constitucionales inconclusas en materia de derechos de los pueblos indígenas / III. Conclusiones / Fuentes de consulta

---

\* Estudiante del Programa de Doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Estación Noroeste de Investigación y Docencia; miembro fundador de la organización Agenda Ciudadana por el Desarrollo y la Corresponsabilidad Social A.C.

\*\* Estudiante del Programa de Doctorado en Sociología en la UAM-Azcapotzalco y encargado del Área de Derechos Humanos de la organización Agenda Ciudadana por el Desarrollo y la Corresponsabilidad Social A.C.

## Introducción

El 22 de septiembre del 2014 se celebró en el seno de la Organización de las Naciones Unidas una reunión de alto nivel denominada “Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas” (CMPI), en ella, el Presidente de la República Mexicana, licenciado Enrique Peña Nieto, refrendó su compromiso para “lograr el ejercicio efectivo de los derechos de los pueblos indígenas”, proponiendo que al documento final de dicha Conferencia se le incorporen, entre otros, los siguientes planteamientos:

- Que la Agenda de Desarrollo Post 2015 procure los derechos de los pueblos indígenas.
- Que la participación de los pueblos originarios en los trabajos de la ONU, sea bajo un estatus distinto al de Organizaciones No Gubernamentales.
- Que se armonicen las leyes nacionales, siguiendo el espíritu de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en consulta con los pueblos indígenas, pueda monitorear, evaluar y mejorar la aplicación de esta declaración en cada Estado miembro.<sup>1</sup>

Propuestas presentadas por el Jefe del Estado mexicano ante otros cancilleres o Jefes de Estados miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas que, no obstante de instaurarse como compromisos de la Nación, no han llegado a ningún término, sobre todo, por cuanto hace a la última propuesta de las antes transcritas, al parecer la más importante para los pueblos indígenas de México, pues la operatividad de la armonización daría como resultado una reforma constitucional de “gran calado” en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, tal y como se comprometió el poder Ejecutivo al inicio del actual sexenio.

Consideramos que el incumplimiento de estos compromisos internacionales deriva principalmente de la falta de empuje y voluntad por parte del Ejecutivo federal ya que con la figura constitucional de la Iniciativa Preferente<sup>2</sup> tiene la capacidad de incidir directamente en la agenda del Poder Legislativo Federal.

---

<sup>1</sup> Palabras del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto, durante la Sesión Plenaria de la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas, Presidencia de la República, lunes, 22 de septiembre de 2014, <http://www.cdpm.gob.mx/v4/index.html>.

<sup>2</sup> De acuerdo con lo establecido en el Artículo 71 constitucional “el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen, en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas”.

A pesar de que en la narrativa discursiva oficial el Presidente de la república expresa la buena voluntad política y el compromiso del Estado mexicano para lograr un reconocimiento más amplio de los derechos de los pueblos indígenas, a través de la armonización legislativa de las Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —en adelante CPEUM— del año 2001 contenidas en el artículo 2º, en los hechos no existe actualmente una ruta factible que dé respuesta a la demanda de la armonización de los derechos indígenas contenidos en la legislación nacional a la luz del derecho internacional. En este contexto, se presenta la propuesta de realizar un análisis que dará cuenta, en un primer momento, de algunos datos sociodemográficos a cien años de la promulgación de la Constitución mexicana de 1917, para continuar en un segundo momento con el estudio de cómo las reformas constitucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas, a partir de la Constitución de 1917 han sido inconclusas a pesar de los avances de los derechos de los pueblos indígenas en el ámbito internacional.

## I. Los pueblos indígenas en la actualidad

Antes de entrar en materia legislativa, resaltaremos algunos datos sociodemográficos de los pueblos indígenas que consideramos son de suma importancia para denotar la relevancia de legislar derechos específicos a favor de estos pueblos. Datos que refieren a la población indígena que hay en el país; quiénes conforman esta población, en dónde se ubican y, sobre todo, mencionar algunos ejemplos de su contribución a la nación mexicana.

En primer término, tenemos la Encuesta Intercensal<sup>3</sup> del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, realizada en el 2015, en la cual destaca 21.5% corresponde a la población que se autoadscribe como indígena de un total de 119 millones de personas que habitan en nuestro país; dicho porcentaje representa cerca de 25 millones de población indígena. Sin duda, este dato estadístico nos indica que un poco más de la quinta parte de la población nacional se autoafirma como indígena.

Segundo, la diversidad indígena está constituida por 68 pueblos, de los cuales solo se mencionarán los diez principales, de acuerdo con su importancia poblacional y su distribución en el territorio nacional los nahuas (24%), el maya (13.7%), mixteco (6.8%), zapoteco (6.8%), tseltal (5.7%), otomí (5.5%), tsotsil (5.1%), totonaco (3.6%), mazahua (3%), mazateco (3%) y ch'ol (2.7%). Pero, ¿dónde se encuentran asentados estos pueblos indígenas en el país? Se encuentran distribuidos en todo el territorio nacional, pero las diez principales entidades federativas con población indígenas son: Yucatán (50%), Oaxaca (43.7%), Chiapas (32.7%), Quintana Roo (32.5%), Campeche (22.2%), Hidalgo (21.2%) y Guerrero (19.3%).

<sup>3</sup> INEGI, *Boletín de prensa*, Núm. 524/15. 8 de diciembre de 2015. Sitio web: [http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015\\_12\\_3.pdf](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_12_3.pdf).



En suma, los pueblos indígenas, a pesar de contar con una gran riqueza biocultural y de recursos naturales—paradójicamente—hoy en día tienen los lugares más bajos en lo que se refiere a índices de desarrollo humano (IDM).

En tercer lugar, es menester mencionar algunos ejemplos del patrimonio biocultural de los pueblos indígenas con el cual contribuyen y han contribuido a lo largo de la historia en el Estado mexicano, incluso al mundo. Para ello, habrá que destacar la importancia que guarda la territorialidad de los pueblos indígenas, puesto que de ahí emana su contribución a la riqueza cultural y de la biodiversidad de la nación. En México existen 2,457 municipios, de los cuales 623 son considera-

dos indígenas,<sup>4</sup> 251 con presencia indígena, 1,543 cuentan con población indígena dispersa y sólo 33 municipios no cuentan con presencia indígena.

En estos territorios de los pueblos indígenas se han conservado y mantenidos vivos los ecosistemas y paisajes naturales durante largos periodos, han convertido sus tierras en bancos de germoplasma indígena, domesticando o semidomesticando un abanico de especies que conforma el 15.2% del sistema alimentario mundial. En estos lugares indígenas se capta 23.3% del agua nacional, a través de la captación vertical en las cuencas, ríos, lagos y lagunas; además de conformar regiones bioculturales de biodiversidad y agrobiodiversidad. Los pueblos indígenas son los guardianes de la gran variedad de fauna y vida silvestre de las selvas, bosques, desiertos, matorrales, pastizales, dunas, mezquitales y demás zonas ecológicas que se ubican en sus tierras y territorios.<sup>5</sup>

En suma, los pueblos indígenas, a pesar de contar con una gran riqueza biocultural y de recursos naturales —paradójicamente— hoy en día tienen los lugares más bajos en lo que se refiere a índices de desarrollo humano (IDM). Se necesita más que

<sup>4</sup> La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas realiza una categorización de los municipios de acuerdo al porcentaje de su población. Municipios indígenas, son aquellos considerados con una población de 40% o más de población indígenas; Municipios considerados con presencia indígena, son aquellos con menos del 40% de población indígena, pero más de 5,000 indígenas dentro de su población total y con presencia importante de hablantes de lengua minoritaria; Municipios con población indígena dispersa, son aquellos con menos del 40% de población indígenas y menos de 5,000 indígenas y; Municipios sin población indígena.

<sup>5</sup> Boege, Eckart. *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indígenas*. México, INAH-CDI, 2008, pp. 81-228.

la buena voluntad política y tampoco es suficiente con el apoyo asistencial que obtienen de los diferentes niveles del gobierno (federal, estatal y municipal), se necesitan políticas públicas y legislaciones que tomen en cuenta la concepción de desarrollo que tienen las propias comunidades indígenas.

## II. México y las reformas constitucionales inconclusas en materia de derechos de los pueblos indígenas

Durante la promulgación de la Constitución de 1917, las garantías y tutelas de las personas, comunidades y pueblos indígenas quedaron al margen, a pesar del reconocimiento que se dio en ese momento en torno a los derechos sociales y a los sujetos colectivos, peor aún, fueron invisibilizados y se quedaron sin reconocimiento jurídico en el México de hoy, a pesar de que dieron y expusieron la vida en las batallas libertarias de nuestro país, como en la Independencia y la Revolución, a fin de lograr una igualdad jurídica y la libertad en el nuevo proyecto de Nación.<sup>6</sup>

Incluso, la discriminación y el pensamiento radical de los congresistas sobre los indígenas ha sido muy evidente a lo largo de la historia parlamentaria.<sup>7</sup> Ejemplo de ello, fue el pensamiento del diputado Ignacio Ramírez, que en el marco de la promulgación de la Constitución de 1857 argumentaba que “en vano la Constitución respeta a esos grupos como compuestos de ciudadanos, y aún reconoce en ellos, la soberanía del municipio, sostenidas por el punible interés de unos cuantos acaudillados por los hacendados, pesan sobre lo indígena y se le presentan con el antiguo disfraz de una necesaria tutela”.<sup>8</sup>

Ejemplos de este tipo hay muchos, donde no había ni existía posibilidad alguna de tutelar los derechos de los pueblos indígenas en el siglo XIX, efecto de esos pensamientos radicales y de no igualdad jurídica, y mucho menos del reconocimiento del pluralismo jurídico en los pueblos indígenas. Incluso, a principios del siglo XX Andrés Molina exhibía la imagen del indígena “como pasivo” y mencionaba que el indígena “obtenía lo mínimo necesario debido a su grado evolutivo”.<sup>9</sup>

En la promulgación de la Constitución de 1917 se estableció, en su artículo 27, la tutela de la propiedad de las tierras y aguas comprendidas en el territorio mexicano.

---

<sup>6</sup> Manuel Ferrer Muñoz, “Pueblos Indígenas en México en el siglo XIX: la igualdad jurídica ¿eficaz sustituto del tutelaje tradicional?”, Cuadernos: *La supervivencia del derecho español en Hispanoamérica durante la época independiente*, México. IJ-UNAM, 1999.

<sup>7</sup> Manuel Ferrer Muñoz, “Nacionalidad e indianidad: el papel del indígena en el proceso de configuración del México Independiente”, *Revista Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Volumen XI-XII. México, IJ-UNAM, 2000.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Antonio Escobar Ohmstede, “Los indígenas frente a la Constitución de 1917 y sus reformas (Agua y Tierras). El antes y el después”, en: *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*, México, SCJN, 2015.

Cabe resaltar que parte del espíritu de este concepto jurídico fue la consideración de que era “palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos que habían sido despojados, como acto elemental de justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz”.<sup>10</sup> Pero no sólo se les restituyeron las tierras a las comunidades indígenas<sup>11</sup> que hubiesen sido despojadas, sino que se ordenó la dotación de tierras para las comunidades que carecían de estas. A pesar de ello, no se reconoció la noción de territorialidad de los pueblos indígenas.

Realmente, la Constitución de 1917 dejó fuera el reconocimiento y la tutela de los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas porque no se reconocía en ese entonces el derecho a la diferencia. Por el contrario, el principio de igualdad jurídica se basaba en el reconocimiento de los derechos a los indígenas como aquellos derechos que tenía cualquier mexicano. No obstante, como se mencionó, hubo un avance en el México posrevolucionario, pues los indígenas recuperan gran cantidad de las tierras de las que habían sido despojados.<sup>12</sup>

No podemos dejar de referirnos aquí al indigenismo posrevolucionario del Estado mexicano, como la base a partir de la cual se desarrollaron las políticas internas<sup>13</sup> y que fue omnipresente durante más de medio siglo, encontrando una fisura en la década de los setenta cuando se realizó en 1974, en Chiapas el Congreso Indígena de San Cristóbal de las Casas, el cual es considerado como el “esbozo de una conciencia étnica”<sup>14</sup> y que marca un partaguas al ser una reunión autónoma ajena al control hegemónico del Estado mexicano.

Será hasta después de 500 años de haber sido “descubierto” el continente americano y a 75 años de haber sido promulgada la Constitución de 1917 que por fin se logró legislar a favor de los derechos de los pueblos indígenas. Así, fue hasta el año de 1992 cuando se reformó el artículo 4º Constitucional<sup>15</sup> y, por primera vez, en la

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>11</sup> Actualmente, la propiedad social y privada en los territorios de los pueblos indígenas es de 28 millones de hectáreas, lo que representa el 14.3% del territorio nacional. De estos 28 millones de hectáreas, más de 21 millones son superficie de ejidos o bienes comunales y casi 7 millones de hectáreas son propiedad privada.

<sup>12</sup> Rodolfo Stavenhagen, *Derecho Indígena y derechos humanos en América Latina*, México, COLMEX-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2012, pp. 302-303.

<sup>13</sup> El indigenismo posrevolucionario del Estado mexicano no sólo fue impulsado al interior del país, sino que incluso fue promovido más allá de nuestras fronteras, baste recordar la realización del Primer Congreso Indigenista Interamericano que se celebró en Pátzcuaro, Michoacán en 1940. Con lo cual queda de manifiesto que la importancia de México en el concierto internacional en materia indígena es de larga historia.

<sup>14</sup> Francis Mestries, “Antecedentes y motivos del movimiento indígena zapatista”, en: *Revista Estudios Agrarios*, núm. 16, México, Procuraduría Agraria, 2001, pp. 130-133.

<sup>15</sup> Cabe resaltar que la iniciativa por la cual se reformó el artículo 4º de la CPEUM fue presentada por el Ejecutivo el día 13 de diciembre de 1990 siendo dictaminada por las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales. Dicha iniciativa se presentó en el 1er Período Ordinario del año III, de la LIV Legislatura, se dictaminó y aprobó en lo general y en lo particular por 272 votos el 3 de julio de 1991. Pasó al Senado sin ninguna corrección y después al Ejecutivo para su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992.

CPEUM se reconoció que el país también se compone de pueblos y comunidades indígenas, es decir, que México es una Nación “pluricultural”. Esta reforma<sup>16</sup> trató de tutelar el derecho a la cultura y al desarrollo que tienen los pueblos indígenas, así como el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado, tomando en cuenta los sistemas normativos indígenas. Sin embargo, este avance parlamentario no brindó resultados en el ámbito de la gestión y la gobernanza del Estado, tampoco las políticas públicas de atención a los pueblos indígenas tuvieron alguna consecuencia.

Es importante recordar que en esos años se estaban gestando movimientos sociales en las regiones indígenas del país y Latinoamérica, sobre todo por el repudio a las pretendidas celebraciones por la conmemoración del V centenario del “descubrimiento” de América.<sup>17</sup> Puede ser, y lo dejamos en forma de hipótesis, que la reforma constitucional al artículo 4º para el caso mexicano y otras reformas legales que se dieron en la región, fueron producto de la presión social de los movimientos indígenas que se vivía en aquellos años, por tanto, en México, la reforma de 1992 sólo se abocó al reconocimiento de la población indígena en el país como paliativo a la problemática social de la época.

Un acontecimiento a nivel internacional de suma relevancia y que influyó en las reformas de los países de Latinoamérica, incluido México, fue el que se empezó a gestar en 1977, cuando representantes indígenas de diversas partes del mundo se reunieron y se manifestaron en Ginebra, Suiza, frente a las instalaciones de las Naciones Unidas,<sup>18</sup> para plantear dos demandas centrales: la libre determinación y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, evento que, sin lugar a dudas, a la postre cambiaría el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Tampoco podemos dejar de mencionar otro hecho relevante que consistió en la adopción, en 1989, del *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes* de la Organización Internacional del Trabajo, el cual fue ratificado por nuestro país en 1990. Asimismo, en ese mismo año, se reunieron más de 120 naciones indígenas y representantes de organizaciones internacionales en el “Primer Encuentro Continental 500 años de Resistencia India, Negra y Popular” que se llevó a cabo en Quito, Ecuador, donde acordaron rechazar la celebración del V Centenario

<sup>16</sup> La propuesta del diputado indígena federal Margarito Ruíz Hernández, uno de los primeros indígenas que llegaron a la Cámara de Diputados en la época contemporánea, proponía en los debates del dictamen de la iniciativa que no sólo el reconocimiento de los pueblos indígenas era suficiente, sino que también era necesario establecer derechos políticos especiales a los pueblos indígenas a través de la creación de una circunscripción electoral para pueblos indígenas.

<sup>17</sup> José Bengoa, *La emergencia Indígena en América Latina*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2016, pp. 68-69.

<sup>18</sup> La inusual manifestación se dio en el marco de una reunión de varias ONGs para analizar la situación de discriminación de las poblaciones indígenas en las Américas. Este tipo de reclamos de los propios pueblos indígenas aunado al documento que se estaba preparando llamado el *Informe Martínez Cobo* a cargo de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, propició la creación al interior de las Naciones Unidas en 1982 de un Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Para más detalles véase OACNUDH. “Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas”. *Folleto informativo*, núm. 9, Nueva York y Ginebra, OACNUDH, 2013, pp. 20-21.

del “descubrimiento” de América y repudiaron la exclusión, discriminación xenofobia, marginación y racismo. Pero, principalmente, ratificaron la lucha por la autonomía y la defensa de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Asimismo, es de destacar que el 1º de enero de 1994 el país se despertó con la noticia de la aparición pública de un movimiento armado en el Estado de Chiapas, resonando en nuestro país el grito de ¡Ya Basta!, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Eran reclamos sobre derechos humanos no sólo de los indígenas de Chiapas sino de todos los pueblos indígenas de México, mismos que se plasmaron en lo que hoy conocemos como “Acuerdos de San Andrés Larrainzar”, firmados entre el Gobierno Federal y el EZLN, el día 16 de febrero de 1996.

Entre los acuerdos que había hecho el Gobierno Federal con el EZLN era el de modificar la Constitución mexicana a favor de los derechos políticos; de jurisdicción; sociales; económicos y derechos culturales de los pueblos indígenas. Así como del reconocimiento de los pueblos como sujetos de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena y el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones en una especie de autonomía regional, entre otros. Como bien afirma Gimete-Welsh, “las relaciones entre los zapatistas y el gobierno federal pasan de una caracterización de “rebeldes”, “violentos”, “antipatriotas”, al reconocimiento de sus reclamos de justicia, de autonomía, sobre derecho y cultura indígenas. Pero el diálogo se rompe en el momento en que no se llega a un acuerdo sobre la noción de autonomía”.<sup>19</sup>

En septiembre de 1996 el EZLN se retiró de la mesa de negociación con el argumento de que el Gobierno Federal había incumplido Los Acuerdos, por su parte, el presidente Ernesto Zedillo presentó una iniciativa que rechazó el EZLN. En los años venideros se dio una discusión sumamente intensa por la naturaleza de los cambios legislativos<sup>20</sup> que se pretendían a favor de los pueblos indígenas. En 1998 se presentó otra iniciativa del Gobierno, sin que tuviera alguna repercusión. Finalmente, fue con el presidente Vicente Fox cuando en una de sus primeras acciones de gobierno envió al Senado la iniciativa que había elaborado la COCOPA, relativa a diversas disposiciones y modificaciones a la CPEUM, tales como un segundo y tercer párrafo al artículo 1º, se reformó el artículo 2º; se derogó el párrafo primero del artículo

---

<sup>19</sup> Adrián Gimete-Welsh, *Representación y deliberación en la LVIII Legislatura a propósito de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas*, México, UAM-Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 202.

<sup>20</sup> Es importante no dejar de lado el factor económico en estos debates jurídicos-legislativos, ya que, con la negativa del Estado mexicano a reconocer plenos derechos colectivos y personalidad jurídica a los pueblos originarios, en los hechos les está negando el derecho al control de los recursos naturales, hídricos, forestales, minerales, energéticos, genéticos, etcétera. que se encuentran en sus territorios. Con tal artificio legal el Estado mexicano sigue impulsando un modelo desarrollista-extractivista. Sin embargo, análisis como el de Chacón Hernández advierten que en un régimen jurídico (amparado por el Convenio 169-OIT) donde los pueblos pueden “disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales” habría otra correlación de fuerzas más favorable para los indígenas. Para más información sobre lo anterior véase Chacón, David. “Desarrollo autónomo versus pobreza”, en: Carlos Humberto Durand Alcántara, *Justicia Indígena y autodeterminación*, México, SEDATU-Procuraduría Agraria, 2015.

4º y se adicionó un sexto párrafo al artículo 18 y un último párrafo a la fracción III del artículo 115, reformas publicadas el 14 de agosto de 2001.

La reforma al artículo 2º Constitucional reconoce y define al “pueblo indígena” armonizado a la luz del *Convenio 169 de la OIT*<sup>21</sup> agregando un elemento esencial a la identificación de los indígenas: que es la autoadscripción de las personas a un pueblo indígena, es decir, personas con conciencia indígena. Se reconoció, igualmente, el derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

También se mandataron una serie de medidas para salvaguardar el desarrollo integral de los pueblos indígenas, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación, a través del impulso de políticas sociales y públicas para fortalecer el desarrollo regional indígena en materia educativa, productiva, de salud, vivienda, acceso a las vías de comunicación, medidas de protección a migrantes indígenas tanto nacionales como extranjeros.<sup>22</sup>

***A pesar del esfuerzo por legislar a favor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la reforma fue evaluada por el EZLN, las organizaciones sociales y los pueblos indígenas como insuficiente, ya que desde su perspectiva no cumplía con los Acuerdos de San Andrés, además de contener diversos candados jurídicos.***

A pesar del esfuerzo por legislar a favor de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la reforma fue evaluada por el EZLN, las organizaciones sociales y los pueblos indígenas como insuficiente, ya que desde su perspectiva no cumplía con los Acuerdos de San Andrés, además de contener diversos candados jurídicos.

De hecho, la reforma la consideramos inconclusa porque no reconoció a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, sino que fueron reconocidos como de interés público. Además, la reforma de 2001 quedó supeditada a los procesos legislativos de las entidades federativas para que éstas promulgaran las leyes secundarias y las adecuaciones a sus marcos normativos.

Esta reforma al artículo 2º Constitucional no consideró los derechos políticos y de representación política de los pueblos en el Congreso de la Unión, tampoco consideró el reconocimiento del derecho a la consulta con consentimiento libre, previo e informado y a pesar de que en el apartado A del mencionado artículo se reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía, son diversos los “candados”

<sup>21</sup> Bartolomé Clavero, *Geografía Jurídica en América Latina, Pueblos Indígenas entre Constituciones mestizas*, México, Siglo XXI, 2008.

<sup>22</sup> Juan Antonio Cruz Parceró, “Los derechos colectivos indígenas en la Constitución de 1917 y sus implicaciones”, en: *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*, México, SCJN, 2015.

que se añaden que prácticamente hacen imposible el pleno ejercicio para los indígenas de este derecho.

Sin lugar a dudas, la reforma dejó pendiente muchos de los derechos de pueblos indígenas que están establecidos en el derecho internacional, sin embargo, con la reforma Constitucional al artículo 1° en materia de derechos humanos que se llevó a cabo en el 2011, se materializó el principio de convencionalidad a fin de que los tratados internacionales ratificados por nuestro país formen parte del marco jurídico nacional. Lo que aunado al principio pro-persona obliga a nuestras autoridades a la aplicación del derecho que resulte más amplio para la mejor la tutela de los derechos de los pueblos; esto es, la obligación de la debida aplicación del derecho internacional.

Después de 14 años de haberse reformado el artículo 2° Constitucional se publicó el Decreto (2015) para la modificación a su fracción III, apartado A, donde se determina la garantía de que “las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados”; e incorpora que “en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

Como se mencionó, con la reforma al artículo 1° de la CPEUM, el derecho internacional forma parte de nuestro marco normativo. En este tenor, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que fue adoptada por la Asamblea General en Nueva York el 13 de septiembre de 2007, constituyen los dos instrumentos internacionales más importantes en materia de derechos indígenas.

Se podrá argüir con justa razón que de los dos tratados<sup>23</sup> sólo el C169 de la OIT es vinculatorio para los Estados, no obstante, es importante señalar que para el movimiento indígena es importante exigir que los Estados basen su comportamiento en ambos instrumentos ya que

[...] la DNUDPI es un instrumento que pese a no tener carácter vinculante, tiene relevancia legal, en tanto consagra obligaciones preexistentes de los Estados contenidos en tratados generales e instrumentos específicos legalmente vinculantes sobre derechos indígenas, como el Convenio 169/OIT; y entre ambos instrumentos internacionales existe complementariedad.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 define por tratado “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

<sup>24</sup> Mercédez Manríquez, “Pluralismo jurídico y derechos de las mujeres indígenas”, p. 286, en: María del Carmen Barranco Avilés, *et al.*, (coords.), *Perspectivas actuales en la aplicación del Derecho*, España, Dykinson edits, 2014.

Al final la polémica se va a dirimir clasificando a los instrumentos vinculantes como *hard law* y a los no vinculantes como *soft law*. Sin embargo, los pueblos indígenas deben estar conscientes que la DNUDPI ha sido adoptada por los propios Estados y, por tanto, es ya un compromiso político al que se debe exigir su debido cumplimiento. Como prueba de que cuando existe voluntad política, un instrumento no vinculante se puede convertir en trascendente, lo constituye lo ocurrido con la nueva Constitución Política de la Ciudad de México, la cual incorpora la DNUDPI.

En el año 2010, en el ámbito internacional, se empezó a gestar un evento muy relevante para los pueblos indígenas del mundo. Fue la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas celebrada en Naciones Unidas, Nueva York, los días 22 y 23 de septiembre de 2014, la cual tuvo como objetivo realizar una reunión plenaria de alto nivel para intercambiar puntos de vista y las mejores prácticas sobre la salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas, incluido el cumplimiento de los objetivos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Previamente a la asamblea de la Conferencia Mundial, se realizaron reuniones preparatorias en diversas regiones del mundo. Los cónclaves indígenas del mundo se reunieron en la Conferencia Preparatoria Mundial de los Pueblos Indígenas, que se celebró en Alta (Noruega) en junio de 2013, a fin de tomar posturas y posiciones como pueblos indígenas frente a los representantes de los Estados miembros que se congregarían en la reunión de alto nivel.

Cabe reconocer que México se ha mostrado en el ámbito internacional como un país de ideas progresistas a favor de la salvaguarda de los derechos humanos de los pueblos indígenas, sin embargo, los compromisos adquiridos por parte de nuestros representantes en esos espacios de la ONU no se han podido concretizar en nuestro país. Ejemplo de ello fue el compromiso adquirido por el Presidente de la República al haber fijado postura y hacer el compromiso en la sesión plenaria de la Conferencia Mundial de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas sobre la necesidad de una armonización legislativa al marco jurídico nacional y, sobre todo, al hacer suyo el Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General, conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas (ONU, 2014), donde se estipula, en su numeral 3, la celebración de

[...] consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, de conformidad con los principios aplicables de la Declaración.

En el acto, otros jefes de Estado se comprometieron a

[...] adoptar, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, medidas apropiadas a nivel nacional, incluidas medidas legislativas, administrati-

vas y de política, para alcanzar los fines de la Declaración y promover que se conozca entre todos los sectores de la sociedad, incluidos los integrantes de los órganos legislativos, el poder judicial y la administración pública.<sup>25</sup>

Los Estados también reconocieron, en el numeral 20 de dicho instrumento, los compromisos que habían contraído con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas respecto a “celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos”.

Y no sólo reconocieron el compromiso de obligatoriedad que tienen los Estados de consultar a los pueblos indígenas, sino el deber de “trabajar con los pueblos indígenas para abordar los efectos que tienen o puedan tener en ellos los grandes proyectos de desarrollo, incluidos los relacionados con las actividades de la industria extractiva, entre otros fines para gestionar debidamente los riesgos del derecho”.<sup>26</sup>

También en el ámbito nacional, el gobierno federal de México registró en su Programa Sectorial 2013-2018 de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2013, se estableció en la línea de acción 1.1.9., el compromiso de impulsar la armonización de la legislación nacional con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, en la línea de acción 1.5.3. se reiteró el compromiso de impulsar la armonización del marco legal con los tratados nacionales e internacionales en materia indígena.

Es importante señalar que los principales partidos políticos y el gobierno federal se comprometieron, a través del Pacto por México (2012), a legislar a favor del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público y armonizar la legislación nacional con respecto al derecho internacional, sin embargo, hasta hoy estos compromisos nunca se han realizado. Al contrario, los grupos de poder han logrado imponer sus intereses con reformas estructurales impulsadas durante este sexenio en menoscabo de los derechos de los pueblos indígenas, de ellas principalmente la energética es la que más representa la mayor amenaza a las tierras y territorios comunitarios, ya que consolida un modelo extractivista y da pie al impulso de megaproyectos como las Zonas Económicas Especiales.

Uno de los espacios internacionales desde el cual se ha logrado posicionar el tema indígena lo constituye el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal,<sup>27</sup> siendo el año de 2013 cuando se revisó el caso de México y en donde otros

---

<sup>25</sup> Documento final, numeral 7.

<sup>26</sup> *Ibidem*, numeral 23.

<sup>27</sup> El Examen Periódico Universal (EPU), es un mecanismo de la ONU creado en marzo de 2006. El examen de México se llevó a cabo el 23 de octubre de 2013. Las recomendaciones hechas por los otros Estados, al Gobierno de nuestro país, se encuentran plasmadas en el informe final disponible en el sitio web [http://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/InformeGpoMxEPU\\_ES.pdf](http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/InformeGpoMxEPU_ES.pdf).

Estados miembros de la ONU hicieron distintas observaciones y recomendaciones en materia de derechos humanos que en términos generales coinciden en que el Estado mexicano debe respetar el compromiso de fomentar una mayor participación de los pueblos indígenas, por medio de una ley que regule sus derechos de consulta previa, libre e informada, asegurando la completa y efectiva consulta de las personas indígenas en la economía y el desarrollo de las políticas y proyectos que los afecten.

### III. Conclusiones

Los pueblos indígenas representan poco más de la quinta parte de la población nacional y contribuyen a la Nación con su gran patrimonio biocultural que poseen y desarrollan en sus tierras y territorios ancestrales, así como la gran riqueza que tienen en biodiversidad y agrobiodiversidad. Es decir, nuestro país se caracteriza por tener un mosaico multicultural en su territorio, realidad que se refleja en las manifestaciones lingüísticas, sociales, culturales y políticas que se dan en las distintas entidades federativas. La riqueza del patrimonio cultural, tangible e intangible de México se debe, en gran parte, a sus pueblos y comunidades indígenas.

Estas contribuciones que tienen los pueblos indígenas no demandan pagos fingidos a través de buenas voluntades ni con reformas inconclusas. Por el contrario, su estatus de persona indígena exige el reconocimiento de sus derechos y que las buenas voluntades se concreten con una reforma de “gran calado” a favor de sus derechos colectivos.

Desde finales de la década de los ochenta, el movimiento indígena colocó en la agenda nacional el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas contenidos en los instrumentos internacionales. Pese a ello, en 2001, se aprobó una limitada reforma legislativa en la materia que remitió este reconocimiento a las legislaturas estatales. Esta reforma ignoró los compromisos signados entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), contenidos en los “Acuerdos de San Andrés Larrainzar”, los cuales se reflejaron en la Iniciativa de Ley en Derechos y Cultura Indígena, presentada en 1996 por la Comisión de Concordia y Pacificación en el Congreso de la Unión.

Ante este panorama de reformas en materia indígena “a medias” o con “candados”, es necesario que se retome la exigencia de concretar reformas constitucionales y de leyes secundarias haciendo caso a las diversas recomendaciones de Naciones Unidas al Estado mexicano de armonizar la legislación nacional con el derecho internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, a fin de garantizar el derecho a la autonomía y libre determinación.

La falta de reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas en el fondo tiene que ver con el debate teórico sobre la concepción del Estado liberal, donde el argumento se basa en que es *imposible integrar los derechos de las minorías que son*

*esencialmente derechos diferenciados dentro de una teoría liberal que aspira a la universalidad de los derechos.*<sup>28</sup> Sin embargo, ante esta postura se ha demostrado que los derechos de los pueblos indígenas promueven valores liberales y que, además, pueden coexistir los derechos humanos con los derechos de los pueblos indígenas, los cuales están cimentados en los principios de libertad e igualdad del Estado liberal.

Ante esta noción se han enfrentado los diputados indígenas al momento de proponer iniciativas de reformas constitucionales y de leyes secundarias, tales como: el reconocimiento a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público;<sup>29</sup> el derecho a la consulta con consentimiento, libre, previo e informado; a la comunidad como cuarto nivel de gobierno; la sexta circunscripción electoral indígena; la representación política en el Congreso de la Unión bajo el principio de la acción afirmativa; mecanismos que garanticen el diseño, operación y evaluación de sus propios programas de desarrollo y la planeación participativa de las comunidades indígenas en la definición del desarrollo, a fin de garantizar la participación plena y efectiva, entre muchos otros derechos que faltan por legislarse en la Constitución y en la expedición de leyes secundarias para salvaguardar sus derechos colectivos. Falta que ello abone en tierra firme y se alcancen las demandas de los pueblos mediante el efectivo reconocimiento de sus derechos.

No obstante, a pesar del ahínco y buenas intenciones de los legisladores indígenas, éstos no han podido tener la correlación de fuerzas necesaria para incidir en aprobaciones de reformas constitucionales o de leyes secundarias que realmente benefician a los pueblos indígenas, debido a que en la agenda legislativa el tema indígena es marginal.

En términos generales, podemos afirmar que el reconocimiento de los derechos indígenas a nivel internacional es más amplio. Los tratados internacionales ratificados por México, los diversos mecanismos de la ONU, como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismos de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas o la Relatora en la materia, constantemente recomiendan a los Estados adoptar legislaciones más favorables en materia indígena; a ello debemos agregar que recientemente la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, lo que aunado con la propia jurisprudencia interamericana constituye un marco jurídico internacional que es necesario incorporar en nuestra legislación nacional.

Esperemos que la coyuntura electoral del 2018 sea aprovechada por los diversos movimientos indígenas del país para que, igual que con las movilizaciones por los 500 años de la llegada a América de los europeos y, posteriormente, con el proce-

---

<sup>28</sup> Francisco Ibarra Palafox, *Minorías etnoculturales y Estado nacional*, México, IIJ-UNAM, 2005, p. 18.

<sup>29</sup> Véase a Lelia Jiménez Bartlett, "Las autonomías indígenas como una forma de pluralismo jurídico", *IUS, Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, núm. 22, 2008, pp. 247-270.

so de negociación producto de la aparición pública del EZLN, se trascienda el plano mediático-político y se diseñe una estrategia conjunta dirigida a trastocar el derecho positivo mexicano con la tan exigida armonización legislativa, más aún considerando la legitimidad que a los diversos actores indígenas les otorga la reforma constitucional del 2011 en materia de derechos humanos, que abrió enormes posibilidades al reconocerle jurisdicción plena al derecho internacional indígena en México.

## Fuentes de consulta

### *Bibliográficas*

- Bengoa, José. *La emergencia indígena en América Latina*. Chile, México, Fondo de Cultura Económica, 2016.
- Boege, Eckart. *El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrodiversidad en los territorios indígenas*. México, INAH-CDI, 2008.
- Clavero, Bartolomé. *Geografía jurídica en América Latina, pueblos indígenas entre constituciones mestizas*. México, Siglo XXI, 2008.
- Cruz Parceró, Juan Antonio. “Los derechos colectivos indígenas en la Constitución de 1917 y sus implicaciones”. En: *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*. México, SCJN, 2015.
- Durand Alcántara, Carlos Humberto. *Justicia indígena y autodeterminación*. México, SEDATU-PA, 2015.
- Escobar Ohmsted, Antonio. “Los indígenas frente a la Constitución de 1917 y sus reformas (Agua y Tierras). El antes y el después”, En: *Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente*. México, SCJN, 2015.
- Ferrer Muñoz, Manuel. “Pueblos Indígenas en México en el siglo XIX: la igualdad jurídica ¿eficaz sustituto del tutelaje tradicional?” Cuadernos: *La supervivencia del derecho español en Hispanoamérica durante la época independiente*. México, UNAM-IIIJ, 1999.
- Gimate-Welsh, Adrián. *Representación y deliberación en la LVIII Legislatura a propósito de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas*. México, UAM-Miguel Ángel Porrúa, 2010.
- Ibarra Palafox, Francisco. *Minorías etnoculturales y Estado nacional*. México, UNAM-IIIJ, 2005.
- Manríquez, Mercédez. “Pluralismo jurídico y derechos de las mujeres indígenas”. En: Barranco Avilés, María del Carmen, *et al.*, (Coords.), *Perspectivas actuales en la aplicación del Derecho*. España, Dykinson edits., 2014.
- Stavenhagen, Rodolfo. *Derecho Indígena y derechos humanos en América Latina*. México, COLMEX-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2012.

***Electrónicas***

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en su versión electrónica en el sitio oficial de la Cámara de Diputados [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_240217.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf).

ONU. Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2014. 69/2. Documento final de la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General conocida como Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas, 2014. <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/RES/69/2&referer=h>.

ONU-OMPI. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Ginebra, WIPO, 1980 sitio web: <http://www.wipo.int/export/sites/www/wipolex/es/glossary/vienna-convention-es.pdf>.

***Hemerográficas***

Ferrer Muñoz, Manuel. “Nacionalidad e indianidad: el papel del indígena en el proceso de configuración del México independiente”. *Revista Anuario Mexicano de Historia del Derecho*. Vol. XI-XII, México, IIJ-UNAM, 2000.

Jiménez Bartlett, Lelia. “Las autonomías indígenas como una forma de pluralismo jurídico”. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.*, núm. 22, 2008.

Mestries, Francis. “Antecedentes y motivos del movimiento indígena zapatista”. En: *Revista Estudios Agrarios*, núm. 16, México, Procuraduría Agraria, 2001.

OACNUDH. “Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas”. *Folleto informativo*, núm. 9, Nueva York y Ginebra, OACNUDH, 2013.

***Otras fuentes***

Coordinación General de Planeación y Evaluación. *Fichas de información básica de la población indígena*. México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2016.