



EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN 1917

100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN 1917

100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN 1917

Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917: una revalorización del pasado hacia el presente

100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN 1917



100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN 1917

100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN 1917

100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN 1917

100

100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN 1917

100 ANIVERSARIO
CONSTITUCIÓN 1917

Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Catalogación

PO

E500.113

P832p

Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917 : una revalorización del pasado hacia el presente / [esta obra estuvo a cargo de la Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación en el marco de los trabajos para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; presentación y presidente de la Comisión Organizadora Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales ; introducción, Coordinador General y Vocal de la Comisión Organizadora Ministro José Ramón Cossío Díaz ; Consejero de la Judicatura Federal y Vocal de la Comisión Organizadora Manuel Ernesto Saloma Vera ; Antonio Escobar Ohmstede ... [et al.]. -- México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015. xxi, 699 p. ; 23 cm.

En la cubierta: El Poder Judicial de la Federación en el devenir constitucional de México. 100 aniversario Constitución 1917

Contenido: Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917 : una revalorización del pasado hacia el presente / Antonio Escobar Ohmstede -- Los indígenas frente a la Constitución de 1917 y sus reformas (agua y tierras). El antes y el después / Antonio Escobar Ohmstede -- Los derechos colectivos indígenas en la Constitución de 1917 y sus implicaciones / Juan Antonio Cruz Parceros -- La jurisprudencia y la formación del régimen agrario en el siglo veinte mexicano / Antonio Azuela de la Cueva -- Los ejes de la disputa indígena: autonomía, territorios y derechos indígenas 1917-2015 / Laura Raquel Valladares de la Cruz -- La Suprema Corte de Justicia y los pueblos indígenas: tendencias y desafíos frente al nuevo paradigma en derechos humanos / María Magdalena Gómez Rivera

ISBN 978-607-468-844-3

1. Derechos de los indígenas – Normas constitucionales – Reforma – México 2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos – Historia – Aniversarios 3. Derecho agrario 4. Bienes comunales 5. Porfirato 6. Recursos naturales 7. Agua 8. Reforma agraria 9. Reforma constitucional 10. Derechos colectivos 11. Ejido 12. Ejidatarios 13. Ejército Zapatista de Liberación Nacional 14. Derechos políticos 15. Derechos humanos 16. Fondo legal 17. Autodeterminación de los pueblos indígenas 18. Derecho a la consulta indígena 19. Pluralismo jurídico I. México. Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos II. Aguilar Morales, Luis María, 1949- III. Cossío Díaz, José Ramón, 1960- IV. Saloma Vera, Manuel Ernesto V. Escobar Ohmstede, Antonio

Fotografía de la portada: *Mujer Chiapaneca, del mural "Camino de palabras y silencios, de hombres y mujeres, de recuerdos y olvidos" del Maestro Santiago Carbonell localizado en el tercer piso del edificio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

Primera edición: noviembre de 2015

D. R. Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
C. P. 06065, México, D. F.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

Impreso en México
Printed in Mexico

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional del Poder Judicial de la Federación.

Esta obra forma parte del Programa de Trabajo de la Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estuvo a cargo del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Su edición estuvo al cuidado de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Los pueblos indígenas y la
Constitución de 1917:
una revalorización del pasado
hacia el presente**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Primera Sala

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Presidente

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Segunda Sala

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Eduardo Medina Mora Icaza
Ministro Juan N. Silva Meza

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Consejero Felipe Borrego Estrada
Consejera Rosa Elena González Tirado
Consejera Martha María del Carmen Hernández Álvarez
Consejero Alfonso Pérez Daza
Consejero Manuel Ernesto Saloma Vera
Consejero J. Guadalupe Tafoya Hernández

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
PARA LOS FESTEJOS DEL CENTENARIO DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Ministro Luis María Aguilar Morales

Presidente de la SCJN, del CJF y de la Comisión

Ministro José Ramón Cossío Díaz

Coordinador General y Vocal de la Comisión

Consejero Manuel Ernesto Saloma Vera

Vocal de la Comisión Organizadora

CONSEJO ASESOR DE LA COMISIÓN ORGANIZADORA

Dr. Rafael Diego-Fernández Sotelo

Dr. Enrique Florescano Mayet

Mtro. José Gamas Torruco

Dr. Javier Garcíadieago Dantan

Dra. María del Pilar Hernández

Dr. Andrés Lira González

Dr. Sergio López Ayllón

Mtro. Ignacio Marván Laborde

Dr. Luis Medina Peña

Dr. José María Murià Rouret

Dra. Erika Pani Bano

Dra. Lorenza del Río Cañedo

Dra. Elisa Speckman Guerra

Magdo. Julio César Vázquez-Mellado García

Contenido

PRESENTACIÓN

Ministro Presidente IX

INTRODUCCIÓN

Ministro José Ramón Cossío Díaz XV

LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917:

UNA REVALORIZACIÓN DEL PASADO HACIA EL PRESENTE..... 1

LOS INDÍGENAS FRENTE A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Y SUS REFORMAS (AGUA Y TIERRAS). EL ANTES Y EL DESPUÉS

Antonio Escobar Ohmstede 31

LOS DERECHOS COLECTIVOS INDÍGENAS EN LA CONSTITUCIÓN

DE 1917 Y SUS IMPLICACIONES

Juan Antonio Cruz Parceró 165

LA JURISPRUDENCIA Y LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN AGRARIO

EN EL SIGLO VEINTE MEXICANO

Antonio Azuela de la Cueva..... 319

LOS EJES DE LA DISPUTA INDÍGENA: AUTONOMÍA, TERRITORIOS

Y DERECHOS INDÍGENAS 1917-2015

Laura Raquel Valladares de la Cruz 463

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS:

TENDENCIAS Y DESAFÍOS FRENTE AL NUEVO PARADIGMA

EN DERECHOS HUMANOS

María Magdalena Gómez Rivera..... 595

Presentación

EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. 100 ANIVERSARIO CONSTITUCIÓN 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema de la Unión, el eje rector de las instituciones, de las políticas públicas y de las reglas de convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad. Sus contenidos y sus principios, edificados sobre la base de las ideologías que han marcado el devenir de nuestra nación, después de consumada la Independencia y de aquellas que detonaron la Revolución, está próximo a cumplir cien años. Éste es un acontecimiento propicio para reflexionar a propósito de su evolución a lo largo del siglo XX y los primeros años del siglo XXI para plantear una visión prospectiva del constitucionalismo en nuestro sistema jurídico.

Al ser la Constitución el gran legado cultural de la Revolución de 1910, conmemorar su promulgación repre-

senta, tanto la confirmación de que los anhelos del pueblo de México se concretan de manera permanente en el reconocimiento, el respeto y la protección de los derechos humanos, en la modernización de las instituciones fundamentales y en la adaptación a las necesidades y exigencias de una nación que evoluciona constantemente en el concierto internacional, así como la oportunidad para ratificar nuestro compromiso inalterable con la libertad, con la justicia y con las exigencias históricas de nuestra sociedad.

X

La importancia, significado como elemento sustancial de las instituciones de México, llevó a que el 5 de febrero de 2013, los representantes de los tres Poderes de la Unión firmaran el Acuerdo para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ por ello, y con el propósito de dar cumplimiento y realidad a ese Acuerdo, se conformó la Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario, orientada de manera preponderante a identificar y relacionar los sucesos, las acciones, los personajes y los documentos jurídicos y jurisdiccionales que marcaron el rumbo de la nación mexicana durante el siglo XX, así como la manera en que éstos perfilan y definen al Poder Judicial de la Federación

¹ *Diario Oficial de la Federación*, primera sección, miércoles 6 de febrero de 2013.

como una institución fundamental en el proceso continuo de construcción del Estado de derecho en México.

Bajo esos compromisos, los trabajos que el Poder Judicial de la Federación ha programado para celebrar el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están dedicados a explicar desde la perspectiva de la administración de justicia federal, la manera en cómo contribuyen tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Tribunales del Poder Judicial de la Federación a la consolidación del orden constitucional en nuestro país.

En consecuencia, es preciso reconocer que las instituciones jurídicas y políticas de nuestro país se encuentran actualmente en una etapa de transición significativa. A lo largo de sus casi cien años, el texto original de nuestra Constitución se ha ido modificando para adecuarse a los nuevos tiempos, a las nuevas circunstancias y a las exigencias históricas de la sociedad. Se han ampliado los derechos individuales, se han reconocido los derechos colectivos, se han establecido mecanismos para su defensa, se ha adecuado la relación entre el Estado y una sociedad cada vez más plural, diversa y compleja, sin que ello hubiera significado la modificación de los principios esenciales que la conforman a que se refieren sus artículos 40 y 136, tales como una Repú-

blica representativa, democrática laica, federal compuesta de Estados Libres y Soberanos, entre otros.

Como garante del orden constitucional, al Poder Judicial de la Federación le corresponde aportar elementos que permitan a la sociedad participar activamente en el proceso de construcción de la nueva cultura jurídica, en torno a la propia norma fundamental y los principios que establece, con lo que sin duda, se refuerza la finalidad última de la Judicatura Federal: la protección más amplia de la persona y la salvaguarda de sus derechos.

XII

En el México actual, el texto constitucional se reafirma como la guía para seguir edificando el país que anhelamos para las generaciones presentes y futuras. La Constitución es la hoja de ruta de la nación, el pacto duradero de nuestra vida institucional y el soporte de nuestra convivencia social, y como norma suprema a ella debe ajustarse y someterse toda otra norma que se genere dentro de su ámbito general de aplicación. De igual forma, es necesario reafirmar, día con día, nuestra convicción para que, al amparo de la supremacía constitucional, consolidemos el país de libertades, justicia y libertad que el pueblo merece.

Con estas bases, y para propiciar el conocimiento, difusión y reflexión de nuestra Carta Magna, así como su

historia y aplicación por el Poder Judicial de la Federación, tengo el agrado de poner a disposición de todos un conjunto de publicaciones, entre obras conmemorativas, compilaciones, estudios monográficos y facsimilares, que sin duda resultarán de gran interés y provecho, no sólo de especialistas, sino del público en general.

Ministro Luis María Aguilar Morales
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

Introducción

La conmemoración del centenario de la Constitución Política de 1917 representa, para los tres Poderes de la Unión, un acontecimiento trascendental para traer a la memoria de la sociedad mexicana los caminos andados por los hombres y las instituciones que han forjado nuestro país. En esencia, para celebrar nuestra historia jurídica y política.

XV

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como una de las instituciones que ha participado activamente en este tránsito histórico desde hace más de 190 años, ha sido factor sustantivo en la definición de los principios que forman a un Estado constitucional y democrático de derecho al ser intérprete y garante de la Constitución. El centenario representa una oportunidad más para que, de manera incluyente y plural, la sociedad pueda recordar los acontecimientos que dieron origen a la Constitución que nos rige actualmente, así como conocer, reflexionar y propiciar un diálogo fecundo en torno a su contenido y proyección.

En razón de ello, para el Poder Judicial de la Federación representa un alto compromiso el ser partícipe de esta tarea de divulgación, a fin de contribuir a formar a las personas en el contenido de la Carta Magna y sus significados, así como a construir un debate abierto y franco en torno a nuestro pasado y los retos que plantean los tiempos actuales; por lo que se ha propuesto llevar a cabo diversas actividades encaminadas a socializar la Constitución.

En este marco, promoveremos obras y eventos que ayuden a comprender la importancia de conocer nuestra Constitución, su aplicación y los criterios que se desprenden de su interpretación como parte de la labor sustantiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales y Juzgados Federales. Lo anterior, con la firme intención de mejorar de manera progresiva el conocimiento de los temas que atañen a la norma suprema y a la función de la judicatura, así como para incentivar a la sociedad en general a participar en las actividades que implican el diseño y construcción del diario quehacer público y, en particular, respecto de la protección y defensa de los derechos humanos.

Para conseguirlo, el Poder Judicial de la Federación ha trazado un programa de trabajo a desarrollarse en el periodo 2014-2017, dentro del cual, como herramienta sustantiva para la difusión y discusión de contenidos e ideas, se ha

contemplado generar un conjunto de obras particularmente dedicadas a la sociedad en general, a las que se añan obras especializadas para la comunidad jurídica así como exposiciones, conferencias, seminarios, coloquios, mesas redondas, transmisiones especiales por radio y televisión y concursos de ensayo y tesis, entre otros.

De esta manera, las publicaciones que forman parte de este proyecto, y que incluyen facsimilares, reediciones, compilaciones, estudios monográficos, obras colectivas, folletos e historietas, guardan un enfoque multidisciplinario, con una visión de lo nacional e internacional, que procura a su vez ser cercano y accesible a todos los sectores de la sociedad.

La organización de tales obras obedece a los tres ejes en los que se divide el Programa de Trabajo del Poder Judicial de la Federación y que en una línea de tiempo parten de 1898, últimos años del Porfiriato e inicio de la Cuarta Época del *Semanario Judicial de la Federación* hasta el 2011 y la prospectiva que el presente nos permite explorar, proponer o concebir.

El primer eje corresponde a “El Poder Judicial de la Federación, eje transversal en el devenir histórico constitucional”, que abarca el periodo de 1898 a 1988. El segundo se denomina “El papel de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación como Tribunal Constitucional y garante de nuestra Constitución en la consolidación del Estado Mexicano”, que comprende de 1988 a la conclusión de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*. El tercero se refiere a “La labor del Poder Judicial de la Federación en la construcción del nuevo paradigma constitucional”, el cual inicia con la Décima Época e integra el análisis en torno al futuro del constitucionalismo y de la administración de justicia en México.

XVIII

Bajo esta metodología y teniendo como centro a la Constitución y, por tanto, a la construcción y consolidación del Estado de Derecho en México y la protección de los derechos humanos como temas transversales de todos estos estudios, tenemos confianza en que los trabajos proyectados para conmemorar la promulgación de la Constitución de 1917, aportarán valiosos elementos en materia de pedagogía constitucional.

La instrumentación de acciones bajo dicha perspectiva pretende asegurar que la sociedad tenga acceso al conocimiento de los derechos que protege la Constitución y, con ello, garantizar –a través de las instituciones–, la protección de las personas y sus derechos; así como incentivar una amplia participación ciudadana.

La cercanía y accesibilidad que se busca a través de los materiales que se generen, redundan en los distintos formatos en los que se requieren este tipo de herramientas para que puedan ser consultadas por niñas, niños, adolescentes, personas adultas, con discapacidad, o miembros de nuestros pueblos indígenas, entre otros. Por esta razón se ha considerado que las distintas obras se generen en formatos impresos y electrónicos, así como a través de medios masivos como el radio y la televisión, con lo que se conforma una amplia gama de opciones para participar de estos festejos a fin de llegar al mayor número de personas posible; desde luego con la premisa de que la claridad de las ideas no significa sacrificar la seriedad y la profundidad de la información. Por ello, tanto especialistas como público en general podrán ser receptores del mensaje que se pretende transmitir.

Ahora bien, dentro de los temas que abordan estas actividades se encuentran, entre otros: el proceso de gestación, consolidación y aplicación de la Constitución de 1917 y de las 31 Constituciones de las Entidades Federativas; la evolución constitucional y la función jurisdiccional; los derechos de la niñez desde el nacimiento hasta la mayoría de edad; los derechos de las mujeres; el constitucionalismo mexicano de los siglos XIX y XX; la justicia federal en las entidades federativas durante la Revolución y después de

la Constitución de 1917; las imágenes de la justicia en México a través de los siglos; la Suprema Corte y la política; la creación y evolución del Consejo de la Judicatura Federal; la herencia del constitucionalismo social mexicano y sus desafíos; la difusión de valores, derechos y deberes contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lenguas indígenas y los derechos de los pueblos indígenas; los tribunales constitucionales en Iberoamérica; el Juez constitucional y los derechos humanos; y los retos del constitucionalismo contemporáneo; así como la idea de la justicia en México –un repaso histórico–, el impacto de la Constitución en la sociedad –periodismo de investigación–, concursos de tesis y un programa de concurso dirigido a jóvenes universitarios relativo a la Constitución, sus reformas e interpretación.

XX

En definitiva, la formación en la Constitución implica el pensamiento, la cultura, el lenguaje, el arte, los valores, los textos y los métodos. Porque se aprende aquello que es significativo para nosotros; y el ejercicio de la ciudadanía y la democracia conforma uno de los temas más representativos para el desarrollo de la vida en las sociedades contemporáneas.

Sin duda, las metas que nos hemos planteado, abonarán a la construcción de una cultura de la Constitución y

Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917:
una revalorización del pasado hacia el presente

a un conocimiento más amplio de los principios y valores que consagra en beneficio de la sociedad, para alcanzar un orden jurídico más pleno encaminado a ensanchar la democracia y los derechos humanos de todos.

Ministro José Ramón Cossío Díaz
*Coordinador General de los Trabajos de la Comisión
Organizadora del Poder Judicial de la Federación
para los Festejos del Centenario de la Constitución Política
de los Estados Unidos Mexicanos*

LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917: UNA REVALORIZACIÓN DEL PASADO HACIA EL PRESENTE

Este libro engloba varios capítulos que dan cuenta del acontecer histórico y contemporáneo de los pueblos indígenas de fines del siglo XIX y lo que han implicado varias de las reformas constitucionales emitidas en torno a sus derechos colectivos e individuales en las primeras dos décadas del siglo XXI. Se presenta una visión que parte desde la legislación, cómo y de qué manera se percibieron y manifestaron sus derechos colectivos e individuales; considerando las implicaciones que tuvieron las leyes posrevolucionarias en torno a sus recursos naturales, el papel del ejido y cómo se concebía, y finalmente lo que han manifestado como demandas en los diversos movimientos sociales que han protagonizado en el México contemporáneo. De esta manera, el texto muestra perspectivas generales del acontecer de los pueblos indígenas en un poco más de 100 años de la historia de nuestro país.

La presente publicación se originó en el marco de uno de los objetivos que tiene la celebración del Centenario de la

Constitución de 1917 que encabeza la Suprema Corte de Justicia de la Nación junto con otras instituciones del país, con el fin de observar cuáles han sido los efectos de las diversas reformas que ha tenido la Constitución para con los indígenas, e incluso desde su elaboración en la segunda década del siglo XX. Podemos considerar que mucho se ha escrito en torno a lo que implicó para el mundo rural, donde quedan incluidos los indígenas, el artículo 27 constitucional y los decretos y aclaraciones que surgieron a partir de su publicación. Mucho se ha inferido sobre lo que significó recuperar tierras a partir de diversas leyes, decretos y códigos agrarios; también se ha discutido con respecto al origen y papel de los ejidos, así como el tipo de derechos colectivos que parecen existir para los indígenas a partir de su conversión en ejidatarios. En la actualidad se sabe cuáles han sido y cómo se han desarrollado las manifestaciones sociales en que han participado los pueblos indígenas, en las cuales han solicitado reivindicaciones de diversa índole, pero poco han influido en la jurisprudencia; asimismo, se ha discutido en los últimos años en torno a los derechos colectivos e individuales de los indígenas, sean como grupo étnico o con respecto a las cuestiones de género, pero creemos que en mucho se ha percibido, analizado y discutido desde disciplinas y enfoques específicos. Por lo que el presente texto da una visión de conjunto de historiadores, antropólogos y abogados sobre un tema y un actor social que es indispensable

conocer desde la historia, desde lo contemporáneo, y donde se compartan perspectivas analíticas que lleven a un diálogo entre diversos especialistas de las ciencias sociales en torno a lo que implican conceptos, frases, leyes y procesos históricos y contemporáneos, que permitan comprender el posicionamiento que los indígenas han tenido en los terrenos político, ideológico, cultural y social, es decir, es una muestra de la necesaria y constante visibilización que debe tener un sector socio-étnico en México para la adecuación y definición de diversas políticas públicas, así como jurisprudenciales.

Es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tomado para sí esta publicación, con el fin de mostrar que la historia tiene un presente y el presente tiene una historia; hay que tener en cuenta ambas cosas para poder seguir avanzando en mejorar las condiciones de los diversos sectores sociales, económicos, ideológicos, culturales y étnicos que engloba la sociedad mexicana.

Sin duda, todo documento constitucional, mientras no se elabore uno nuevo, debe enfrentar reformas para estar al día, aspecto del que no se salva la Constitución publicada en 1917. También debemos considerar que, en sí, ni México ni sus legisladores ni los diversos actores sociales se encuentran aislados del acontecer mundial; ahora se habla de globalización. Es por esta razón que la presente introducción

enmarca procesos generales que pudieron influir en la elaboración de la Constitución, así como sus posibles reformas, y a la vez muestra las discusiones que se han dado en otros ámbitos, tanto nacionales como internacionales, con respecto a los pueblos indígenas.

No podríamos dejar de lado el hecho de que en 1910 dio inicio el movimiento armado que llevó a la revolución mexicana, considerada una de las primeras revoluciones sociales del siglo XX, la cual se originó debido a las diferencias sociales, económicas y políticas que se acentuaron durante los 30 años que Porfirio Díaz permaneció en la presidencia. La crisis social que provocó muchos desacuerdos entre los diversos sectores de la población no se originó en el llamado porfiriato, sino que muchos de sus antecedentes se remontan a la segunda mitad del siglo XIX, y otros a las postrimerías del periodo colonial en México, como bien se muestra en el trabajo de Antonio Escobar Ohmstede.

Sin embargo, además de las pérdidas en vidas humanas, las crisis productivas que enfrentaron muchas regiones del país, las diferencias ideológicas entre los líderes revolucionarios, así como las crisis agrícolas de principios del siglo XX y el cambio del patrón plata al oro, uno de los resultados de la lucha armada es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el 31 de enero de 1917 y

promulgada el 5 de febrero de 1917, y en vigor desde el 10. de mayo del mismo año. Se puede considerar que es la primera Constitución en el mundo que incorporó derechos con un alto contenido social, como complemento de los derechos individuales. En esta Constitución fueron plasmados los derechos que se han anhelado en nuestro país para mejorar y elevar la vida de los mexicanos: *justicia, igualdad, seguridad y bienestar social*. Se distingue también por no seguir los moldes clásicos de las Constituciones europeas o de la norteamericana en el sentido de ir definiendo funciones, ya que además de los capítulos de garantías individuales, de organización y funcionamiento de poderes, incluyó en su articulado dos secciones: los derechos agrarios y de los trabajadores, que establecían derechos colectivos y no individuales, algo inédito a nivel constitucional, aunque no en términos de legislación como se observa en varios países de Europa.

Los principales derechos humanos son: igualdad ante la ley (artículos 1o., 2o., 4o., 12 y 13); libertad (5o., 7o., 9o., 10, 11 y 24); seguridad jurídica (8o. y del 13 al 23); propiedad (artículo 27) y garantías sociales.

El actual texto del título primero, capítulo I, de la Constitución de 1917, es producto de 118 reformas, realizadas desde su promulgación hasta el año en curso, respecto a los 29 artículos que lo integran. La gran mayoría de las re-

formas han sido llevadas a cabo en las últimas tres décadas, que coinciden con el inicio de la etapa en que México comenzó a ratificar tratados internacionales en materia de derechos humanos. De esta manera, se cuenta con un texto constitucional con claroscuros en materia de derechos, algunos actualizados y otros de plano rezagados ante los logros y avances reconocidos mundialmente, como podrían ser en torno a la autonomía y los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

6

Así, no obstante que los cambios a los primeros 29 artículos han sido constantes, ya desde hace varios años se ha visto la necesidad de una modificación de mayor envergadura, que permita poner por completo al día y a tono el texto constitucional, con los estándares internacionales derivados, sobre todo, de los tratados en materia de derechos humanos.¹

La reforma agraria de la posrevolución en el siglo XX permitió que muchos pueblos recuperaran parte de sus territorios, o se les dotara con nuevas tierras. En un principio

¹ Véase “Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas en junio de 2011 (Relación de tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen Derechos Humanos)”, disponible en el portal electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Paginas/Legislacion.aspx>

el artículo 27 no mencionaba en forma expresa a los indígenas ni sus territorios (ningún artículo de la Constitución de 1917 lo hacía). El artículo 27 vigente establece ahora en su fracción VII que “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”; sin embargo, el artículo 11 de la Ley Agraria faculta a los ejidatarios para concluir el régimen colectivo (*Diario Oficial de la Federación* de 26 de febrero de 1992). Resulta contradictoria la declaración de proteger la integridad territorial de los pueblos indígenas (casi en su totalidad bajo el régimen ejidal o bajo bienes comunales) y la concesión facultativa de “concluir” los ejidos, lo que llevaría, bajo la consideración última, a la desaparición de los territorios indígenas, ya que si bien no todos los pueblos indígenas asumen sus territorios como ejidales, sí se sustentan en dicha forma de propiedad. En los Compromisos por la Paz, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) demandó el respeto al espíritu del artículo 27: “la tierra es para los indígenas y campesinos que la trabajan”.

Posteriormente se agregó al artículo 4o. una parte en la que se reconoce la pluralidad de México, y se acepta ya la existencia de los pueblos indígenas: “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 organización 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". Así pues, el artículo 4o. ha presentado una serie de modificaciones, siendo la primera en materia de derechos indígenas en 1992, cuyo contenido fue reubicado y ampliado en el artículo 2o. mediante reforma constitucional de 2001. Un análisis de ello se presenta en los trabajos de Magdalena Gómez y Juan Antonio Cruz Parceró.

1. ¿Qué ha enfrentado la Constitución?

La Constitución mexicana de 1917 es una de las más perdurables del mundo; reformó la expedida el 5 de febrero de 1857, que contenía muchos de los elementos liberales que se habían discutido en los años posteriores a la independencia de México. Sin duda, el momento histórico en que surge viene precedido de una serie de acontecimientos que le dieron forma y que ocasionó cambios y reformas.

La mayoría de las Constituciones vigentes son posteriores a la Segunda Guerra Mundial y buen número de ellas fueron expedidas después de la caída del Muro de Berlín (1989). En América Latina, la mayoría de los países han promulgado

un nuevo texto constitucional después de 1978, salvo Costa Rica, México, Panamá y Uruguay. La celebración del centenario de la Constitución mexicana, en 2017, es un motivo para reflexionar sobre el presente y quizá la necesidad de que la Constitución ya no sea constantemente reformada sino que se elabore una nueva, a decir de muchos juristas.

México no ha expedido una nueva Constitución, sin embargo, a raíz de diversas reformas constitucionales se ha modificado sustancialmente el contenido del texto constitucional. Las diversas Cámaras de Diputados y Senadores (Poder Constituyente) han sido muy activas. En la actualidad, la Constitución de 1917 se ha modificado 225 veces desde su promulgación hasta el día de hoy.² Casi dos tercios de esas reformas son posteriores a 1982 y sólo en el sexenio del presidente Felipe Calderón (2006-2012) se publicó una quinta parte de todas las reformas.³ El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, quien tomó posesión el 1o. de diciembre

² Para contabilizar el número de reformas constitucionales, únicamente se consideraron los Decretos publicados cronológicamente desde 1917 hasta el 10 de julio de 2015. Véase el portal del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, disponible en: http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/index.html

³ Información tomada de la página electrónica de la Cámara de Diputados, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> (fecha de consulta: 05 de abril de 2015). También véase el portal electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?IdOrd=130&TPub=6>

de 2012, cuenta con varias iniciativas de reforma constitucional, de las cuales algunas ya fueron aprobadas y publicadas (educación, competencia económica, telecomunicaciones, energía) y otras se hallan en discusión.

Estos datos indican que en las primeras décadas del siglo XXI se han intensificado las reformas constitucionales. En los cuatro sexenios anteriores y lo que va de la administración de Peña Nieto, se ha realizado el 51% del total de cambios que ha tenido la Carta Magna.⁴ El periodo con más cambios en toda la historia de la Constitución de 1917 es el mandato de Ernesto Zedillo Ponce de León, con 77. Con Carlos Salinas de Gortari se hicieron 55 cambios constitucionales;⁵ con Vicente Fox se realizaron 31,⁶ y en los tres primeros años del sexenio de Enrique Peña Nieto ya se hicieron 16 reformas a la Carta Magna.

Podemos considerar que muchas de las reformas constitucionales se han concentrado dramáticamente en modi-

⁴ En 2011 se concretó la reforma constitucional para reconocer al más alto nivel los derechos humanos y establecer las garantías para su protección, además de incorporar disposiciones para dar cumplimiento a los tratados internacionales en la materia de los que México forma parte.

⁵ En 1992 cambió el régimen de propiedad rural para pasar de ejidos a la tenencia particular de la tierra. Ese año también se hicieron cambios para dar personalidad jurídica a las iglesias, y se les permitió adquirir, poseer o administrar sus propios bienes. También se realizó la primera reforma en materia indígena para reconocer el carácter pluricultural de la nación mexicana.

⁶ En 2001 se promulgó la reforma en materia indígena, que amplió la de 1992, para reconocer la autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas en un marco de unidad nacional.

ficar y volver a cambiar los mismos artículos. Tan sólo el artículo 73 ha sido reformado en 79 ocasiones, más de una vez cada año y medio. El artículo 123 cambia en promedio cada tres años y el 27 cada cuatro.⁷

Sin embargo, el propósito de este libro no es analizar cada una de las reformas, sino enfocarnos en los diversos temas que han impactado en el acontecer de los pueblos indígenas a través de la Constitución, lo que se ve reflejado en los diversos capítulos de la presente obra. Esto es, las consecuencias de las reformas relativas al agua y la tierra, la aparición del ejido, los derechos individuales y colectivos que se enunciaron a partir de diversas normativas del derecho indígena, así como sus manifestaciones en los momentos en que surgieron los movimientos sociales en el siglo XX y en el siglo XXI. De tal forma que con estos cinco capítulos podremos tener una visión desde diversas perspectivas, en torno a las implicaciones que ha tenido la Constitución de 1917 para los pueblos indígenas, que han pasado de ser homogeneizados como campesinos, hasta el reconocimiento de su "existencia".

Quisiera insistir, como se comentó al principio, que no hay que dejar de lado que México se encontraba, y se

⁷ Desde 1934 hasta diciembre de 2013. Información tomada de Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 3, fecha de consulta: 09 de abril de 2015. Véase también el portal electrónico de la Suprema Corte, *op. cit.*, nota 3.

encuentra inmerso, en procesos que van desde lo global hasta lo particular en la reconfiguración de sus normas jurídicas; por lo tanto, no se encuentra aislado de marcos más generales que acontecieron en diversas partes del mundo.

2. Lo agrario a partir de la Constitución de 1917: un contexto latinoamericano

A pesar de que la Constitución de 1917 reconoció la existencia de sujetos colectivos y derechos sociales, no tomó en cuenta a los pueblos y comunidades indígenas. Esta carencia de reconocimiento jurídico y las políticas integracionistas a ultranza seguidas por los gobiernos de la Revolución no llevaron al proceso de mestizaje, como una forma de hibridez entre lo indígena y lo que no lo era, es decir “lo” y “el” indígena continúa siendo una parte esencial de México, por lo que la invisibilización durante gran parte de los años posrevolucionarios en temas jurisprudenciales fue una constante, al menos hasta la década de 1970, como bien lo muestran los textos de Antonio Azuela, Juan Antonio Cruz Parceró y Antonio Escobar Ohmstede. Los indígenas han conservado, no sin alteraciones, sus identidades y parte de sus instituciones y cultura; sin embargo, los discursos y las acciones tendientes a homogeneizar a la sociedad mexicana desde el siglo XIX en términos lingüísticos, “raciales” y cultu-

rales provocaron su exclusión, discriminación, marginación, opresión y explotación por parte del resto de la sociedad nacional.

Uno de los elementos que hay que resaltar de la Constitución de 1917 en un marco más globalizante, es que México, Bolivia y Cuba, fueron los primeros países en realizar reformas agrarias. Argentina y Uruguay no vieron la necesidad de elaborarlas, dado que sus formas de propiedad eran relativamente productivas, y la presión demográfica sobre la agricultura era mínima, debido a una urbanización que oscila entre un 70% y 75%. Desde 1959, quince países latinoamericanos han ido aplicando leyes de reforma agraria.

La mayoría de los textos legislativos referentes a la reforma agraria prevén reformas que en el fondo parecería que dejan intacta la concentración de la tierra en pocas manos. La generalidad de las reformas agrarias es desigual. Así, mientras que la ley ecuatoriana (1964) consideró propiedades de más de 3,500 hectáreas en la costa, la ley venezolana (1960) excluyó de las reformas sólo las regiones fértiles; la ley chilena del presidente Eduardo Frei (1967) expropió los terrenos "abonados" y los que excedían de 80 hectáreas de regadío y que beneficiarían a los mapuches, reforma que fue continuada por el presidente Salvador Allende, pero que bajo la dictadura de Pinochet quedó estancada.

Por su parte, la ley del Brasil de 1964 limitó los derechos del propietario y concedió a los poseedores una cierta seguridad.⁸

Cabe añadir que la ley venezolana, teóricamente la de Perú (1964) y Ecuador tenían como un objetivo central la abolición de la dependencia propietario-aparccero, y la explotación directa como única justificación de la propiedad de la tierra. Ahora bien, aunque la mayoría de las leyes contaban con características semejantes, retomaban el modelo de Venezuela en 1960; en específico porque parten del principio general de que la propiedad debía desempeñar una función social, la cual se cumple cuando las tierras son productivas. Asimismo, según el modelo venezolano, deberían eliminarse todas las formas de tenencia de tierra que implicaran la dependencia personal de los campesinos, con independencia de que se tratara o no de indígenas.

En los casos de reformas agrarias en América Latina, los gobiernos han mantenido la propiedad de tierras objeto de afectación o han seguido tutelando su utilización. Esta política se ha considerado un obstáculo al desarrollo, ya que una vinculación estable del productor y su familia con la tierra es fundamental para la obtención de créditos y para las inversiones destinadas a su explotación, así como para el cuidado

⁸ Véase la página electrónica de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es/>

y conservación de los recursos naturales. Aunado a ello, también es importante para la familia campesina la constitución de un patrimonio familiar que incluya activos fijos (tierra, cultivos permanentes e instalaciones). No obstante, una vinculación estable no implica necesariamente la “plena propiedad”, puesto que los activos pueden conseguirse mediante derechos de tenencia y uso de las tierras de largo plazo heredables, negociables, legalmente garantizados e invulnerables a decisiones administrativas.

En este contexto, con respecto a los pueblos indígenas, diversos países latinoamericanos han adoptado instrumentos legales para dar prioridad a los derechos de sus poblaciones indígenas y reconocer los aspectos culturales que les son propios, partiendo de las normas jurídicas internacionales, las cuáles han sido signadas en diversos momentos. Estos países han reconocido el derecho de ocupación tradicional de tierras que son necesarias para el desarrollo de las comunidades autóctonas o “pueblos originarios”, como también se denominan.

La problemática agraria en América Latina y específicamente en México dista mucho de haber sido resuelta. En las zonas rurales hay cientos de miles de campesinos sin tierra (recuérdese el movimiento de campesinos sin tierra de Brasil) y numerosas familias afectadas por la desocupación y el

subempleo;⁹ se registran conflictos de tenencia e invasiones de tierras; destrucción de recursos naturales y deterioro ambiental, y pobreza aguda. Como resultado, la producción agrícola de algunos países se ha estancado, incrementando la dependencia alimentaria.

Las estadísticas de distribución de la tierra de los países que llevaron a cabo reformas agrarias a partir de 1960 reflejan variaciones poco significativas respecto a la situación preexistente. En la mayoría de los casos, las explotaciones de grandes superficies se dieron en espacios de frontera, mientras que en otras se pretendió modernizar la llamada “agricultura tradicional”, al tratar de impulsar una agricultura comercial de pequeños y medianos “empresarios”; en parte en perjuicio de los beneficiarios de la reforma agraria y de las políticas de colonización. Así, por falta de acceso regular a los factores de producción y al mercado, los beneficiarios de la reforma no fueron capaces de utilizar plenamente las tierras productivas que habían recibido.

⁹ Esto es producto de una dinámica demográfica que no podía haber previsto (y que no podría satisfacer) ningún proyecto de reforma agraria. Se ignora la imposibilidad de que veinte o veinticinco millones de habitantes (que es lo que hay en “el campo”) pudiesen ser propietarios de una extensión razonable para cultivar. Además, las ciudades han absorbido la mayor parte del crecimiento demográfico en el campo y por eso preguntarse si “queda gente sin tierra” es un anacronismo (basta con dividir la superficie cultivable del país por el número de personas que nacieron en el campo en los últimos cincuenta años). Comentario realizado por el Dr. Antonio Azuela (27 de mayo 2015).

Las reformas agrarias llevaron a la expropiación de tierra para los campesinos, tanto en México como en el resto de la América Latina. Las reformas de Bolivia y de Cuba ocupan el primer lugar: aproximadamente cuatro quintas partes de la tierra agrícola del país fueron expropiadas. En México, Chile, Perú y Nicaragua fue expropiada casi la mitad de la tierra cultivable. En Colombia, Panamá, El Salvador y República Dominicana se expropió entre una sexta y una cuarta parte. Una proporción más pequeña de tierras afectadas se dio en Ecuador, Costa Rica, Honduras y Uruguay.¹⁰ En Venezuela, aproximadamente una quinta parte de la tierra resultó afectada por la reforma agraria, pero casi tres cuartas partes habían pertenecido al Estado y estaba básicamente en zonas por colonizar. La reforma agraria venezolana fue sobre todo un programa de colonización.

Cuba, Bolivia y México tienen la mayor proporción de campesinos y trabajadores rurales beneficiados por sus reformas agrarias. En Cuba y Bolivia, aproximadamente tres cuartas partes de las propiedades agrícolas fueron incorporadas a lo que se ha denominado como el sector reformado. En México, fue menos de la mitad. En Nicaragua,

¹⁰ Son datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), disponibles en la siguiente página electrónica: <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/es/>

Perú y Venezuela la proporción de beneficiarios fue más o menos un tercio del total. En El Salvador, el 25%. En Chile, una quinta parte. En Panamá, Colombia, Ecuador, Honduras y Costa Rica el porcentaje de familias agricultoras que se beneficiaron con la redistribución de la tierra varió de apenas menos de una décima parte a más de una décima parte de la cantidad total de familias rurales. En otros países la proporción fue aún menor.¹¹

Para concluir en este contexto, podemos considerar que en el caso de México, los ejidos y las comunidades agrarias juegan un papel esencial en el imaginario político-ideológico que tiene muchas de sus raíces en la revolución de 1910 y en las posteriores leyes emanadas de los gobiernos pos-revolucionarios; la restitución y dotación de tierras a partir de la ley del 6 de enero de 1915 los convirtieron en unidades colectivas que podían poseer y determinar el uso de la tierra, como bien lo demuestran los trabajos de Antonio Escobar Ohmstede, Antonio Azuela y Juan Antonio Cruz Parcero. Con las reformas al artículo 27 constitucional en 1992 se permitió a los ejidatarios y a los comuneros arrendar o vender tierras, así como asociarse con otro tipo de organizaciones. Sin embargo, resulta pertinente aclarar que desde una perspectiva jurídica, los ejidos y las comunidades agrarias no

¹¹ *Idem.*

son consideradas instancias formales de gobierno, aun cuando parecerían serlo, al contar con asambleas y funcionarios, ya que pertenecen al sector social de la economía y se conciben como propietarias de las tierras que la nación otorga para efectos de explotación y organización de los recursos.¹² Asimismo, no hay que olvidar que en el sexenio de Felipe Calderón se consideró que la reforma agraria había concluido, y por lo tanto se planteó la desaparición de la Secretaría de la Reforma Agraria; sin embargo, la cuestión de la tierra en México va más allá de sólo su reparto. Han ido (re)surgiendo formas y derechos en torno a los recursos naturales que en mucho parecen superar lo que implicó la restitución y reparto de la tierra y el agua.

3. En torno a los derechos de los pueblos indígenas

Existen más de 671 pueblos indígenas en la actual América Latina, más de la mitad de ellos asentados en zonas de bosques tropicales. Pero gran parte de la población indígena se ubica en los países andinos y en lo que en México se ha llamado Mesoamérica (aun cuando está en duda esta concepción que partió de una perspectiva culturalista). Podemos encontrar pueblos indígenas en “aislamiento voluntario” (Ama-

¹² Según datos de INEGI de 2001, la tierra ejidal alcanzaba el 53.5% del territorio nacional.

zonía), en asentamientos urbanos (mayas en la ciudad de Guatemala; quechuas en Lima; otomíes, purépechas, nahuas, zapotecos en Monterrey o en la Ciudad de México, etcétera), e incluso transnacionales (mixtecos, nahuas, zapotecos o purépechas “mexicanos” y quichés “guatemaltecos” en Estados Unidos de América o mapuches “chilenos” y aymaras “peruanos” en Argentina). Las diversidades territoriales, demográficas, políticas y culturales son las características definitorias de los que un día fueron catalogados por las políticas públicas estatales y por los científicos sociales con la categoría única de “campesinos”, término homogeneizante y que cancela la posibilidad de diferenciaciones internas, étnicas, así como de jerarquías sociales y económicas.

Por otra parte, a más de 50 años de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el mundo se constituye en numerosas poblaciones que no se reconocen como integrantes de las entidades políticas que las cobijan, presentándose descontentos o luchas abiertas con otros componentes étnicos que ocupan el mismo espacio “nacional”.

Sin embargo, los derechos esgrimidos por los pueblos indígenas no pueden ser vistos sin considerar las movilizaciones sociales que analiza Laura R. Valladares de la Cruz en esta publicación, que emergieron con fuerza en la década de 1960 en adelante en México y América Latina, los cuales

han ido marcando pautas en torno a los derechos políticos y al acceso, manejo y control de los recursos naturales.

En la década de 1970 surgió una nueva generación de dirigentes indígenas, debido a que muchos pasaron por los sistemas escolares formales y posteriormente algunos se fueron incorporando a las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs). Formación que fue complementada por su contacto con organizaciones de izquierda o a través de los difusores de la Teología de la Liberación.

Los procesos de reforma agraria y la ampliación de redes institucionales, políticas y sociales otorgaron condiciones para el crecimiento de los liderazgos sustentados en demandas concretas. A la par fue una década en que los países latinoamericanos sufrieron la crisis del desarrollo sustentado en la sustitución de importaciones, lo que abrió la puerta a las reformas estructurales que se enfocaron en la estabilidad macroeconómica y en el adelgazamiento del Estado. Fueron a la vez los años en que se promovió una liberalización política que desembocó en una democracia electoral.

Las décadas finales del siglo XX y las correspondientes al siglo XXI aparecen como campos fértiles para la emergencia de actores étnicos que en mucho respondieron a las

intenciones de reconstruir o construir una nueva imagen de nación que representara la diversidad cultural y política que subyace y se encuentra presente en toda la América Latina, como se analiza en el estudio de Laura R. Valladares de la Cruz.

A principios de los 90 surgió con mayor fuerza el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, viéndose reflejadas en las transformaciones constitucionales en Colombia y Bolivia (1991), que tuvieron como uno de sus ejes centrales la incorporación de mecanismos de democracia participativa.

Posteriormente se fueron gestando procesos políticos que llevaron a la construcción de nuevas Constituciones emanadas de Asambleas Constituyentes, con las que se ha pretendido (re)construir Estados bajo los principios sociales, democráticos y plurales, y en donde se encuentran presentes la diversidad étnica, jurídica y política. En 1999 fueron aprobadas reformas en las Constituciones de Colombia y Venezuela, posteriormente siguieron Ecuador y Bolivia.¹³

En el caso de Venezuela, con la reforma aprobada en diciembre de 1999, se acordó por referéndum popular que

¹³ Guatemala (1985), Nicaragua (1987), Brasil (1988), Colombia (1991), México (1992 y 2011), Paraguay (1992), Perú (1993), Argentina (1994), Bolivia (1995), Ecuador (1998) y Venezuela (1999). Las que se distinguen por la mayor participación de organizaciones indígenas, conceptos modernos y una mayor amplitud en las propuestas y leyes.

se integrarían tres indígenas a la Asamblea Nacional Constituyente después de ser electos de acuerdo con sus usos y costumbres. Para cumplir con esta previsión, los 30 pueblos indígenas de Venezuela eligieron a los constituyentes y definieron su mandato en términos de los derechos indígenas que demandaban que se incorporaran en la Constitución. Igualmente significativo fue el reconocimiento del derecho a la participación política en los concejos municipales

La reforma constitucional en México al artículo 4o. en 1992 estableció, por vez primera, una referencia a la existencia de los pueblos indígenas, como lo analizan Magdalena Gómez y Laura R. Valladares en este libro. Reconoció sus derechos culturales, pero sin señalar los principios, relaciones e instituciones donde esos derechos debían materializarse, y relegando a leyes secundarias su aplicación. La nueva redacción al 2o. constitucional enunció demandas sustanciales: autonomía como ejercicio de la libre determinación. Este proceso derivó en la regulación de sus características a las legislaturas estatales, las cuales, bajo el régimen de distribución de competencias, no pueden regular aspectos sustantivos para los pueblos, como son los relativos a territorios y acceso al uso y disfrute de recursos naturales, o incluso el acceso a medios de comunicación propios. Así las cosas, la referencia a la cuestión indígena presente en nuestra Constitución es insuficiente para satisfacer las reivindi-

caciones indígenas que van desde la autonomía, el reconocimiento de sus territorios “originarios” y las elecciones por “usos y costumbres” que sólo en algunos estados de la república son permitidos, como, por ejemplo, San Luis Potosí y Oaxaca.

Sin embargo, cuando hablamos de justicia indígena, por ejemplo, al considerar los sistemas normativos indígenas, es necesario establecer un punto de conexión con el Pluralismo Jurídico, categoría más amplia que, hasta ahora, ha gozado de un contenido incierto e indeterminado.

Los sistemas normativos indígenas se conflictúan en muchas ocasiones con los sistemas normativos del Estado; implican una constelación de normas indígenas codificadas “consuetudinariamente” en torno a un sistema, trascendiendo, con ello, el estrecho valor de lo jurídico. Lo normativo hace alusión a un contenido de cosmovisión, social, cultural, simbólico y jurídico que desborda el mero ámbito de lo jurídico. En este sentido, lo normativo alude a esa categoría difusa, pero rica semánticamente, que viene siendo utilizada por los pueblos indígenas y que se traduce como buen vivir y vida digna. De ahí la estrechez de miras cuando desde otro sistema normativo, como el estatal, se trata de reducir lo normativo a lo jurídico, tal y como esto es comprendido en el marco estatal. Lo normativo indígena trasciende lo

jurídico estatal, otorgando y sugiriendo más pistas para enriquecer, fortalecer o complejizar el diálogo entre sistemas normativos.

Es importante comprender los sistemas normativos indígenas de una manera no esencialista, cosa que resulta complicada hasta para los propios pueblos indígenas. Los sistemas no son un cuerpo normativo ancestral que se remonta a los tiempos más antiguos (en algunos momentos de la historia del país, se utiliza la frase “desde tiempo inmemorial”), sino uno normativo, y que representa el lugar real donde acontecen los conflictos como consecuencia de la interacción entre los sistemas normativos estatales y los indígenas, entendiendo lo normativo como un término más prolífico, complejo y plural que lo jurídico, complicando, en ello, a otros derechos colectivos indígenas.

El reconocimiento del Derecho y la Justicia indígenas quedaron establecidos en los artículos 34 y 35 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.¹⁴ El germen de dichos artículos se encontraba ya en el primer borrador de Declaración elaborado con la par-

¹⁴ Artículo 34

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradi-

ticipación del liderazgo indígena a través del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas establecido a partir de 1982, cuya presidenta, la señora Erica Daes, presentó su postura más amplia relativa al derecho de estos pueblos a un reconocimiento de sus características en el “sistema jurídico y en las instituciones políticas y socioeconómicas”. Por tanto, los artículos de la Declaración de esta materia son la expresión final de un proceso de negociación política, de cambio y selección jurídica.

Además de estos dos artículos de la Declaración, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales hace referencia, en el artículo 8.1, a “costumbres” y “derecho consuetudinario”, que deberán ser tomados en consideración por los Estados al aplicar la legislación nacional. En el 8.2 señala “costumbres e instituciones propias”, cuyo límite de articulación serán los derechos fundamentales reconocidos en el ámbito nacional y el Derecho Internacional de los derechos humanos. El artículo 9.1 obliga a los Estados a respetar “los métodos a los que los pueblos interesados recurren

ciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 35

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.

tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros”.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el caso *Awas Tingni vs Nicaragua*, otorgó un valor más trascendente y amplio al “derecho consuetudinario” indígena que los meros valores, usos y costumbres. Es el propio derecho indígena, como una totalidad abstracta, en el que se sustentan otros derechos más específicos, como el derecho de propiedad comunal sobre tierras, territorios y recursos naturales, en ausencia de un título formal (propiedad perfecta) de conformidad con el derecho estatal, por lo que se tiene el mismo valor que el mismo.¹⁵

En este sentido, el “Derecho indígena” se expresa como derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales, trascendiendo el simple debate sobre la juridicidad y el derecho. Es por ello que el reconocimiento del derecho indígena implica, de manera inherente, todo el aparato institucional y jurisdiccional necesario para su aplicación y concreción. Por tanto, institucionalidad indígena y jurisdicción propia son condiciones de posibilidad, asideros necesarios de este derecho. Al respecto, el artículo 35 de la

¹⁵ CORTE IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) *Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79.

Declaración también enfatiza en ello al establecer que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos con sus comunidades. Ello presupone la existencia de un conjunto normativo, de prácticas, de procedimientos, de principios, de referencias institucionales, etcétera, todas con carácter intracomunitario. Como se ve, el fundamento último de esta conexión es la cultura en su sentido colectivo y complejo. Derivar responsabilidades de estos presupuestos supone trascender la mera consideración de prácticas normativas. En todo ello hay un tránsito necesario de una cosmovisión liberal, arraigada en consideraciones individuales de vida y convivencia, como la del Estado, a una cosmovisión colectiva, como es la de los pueblos indígenas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a profundizar su contribución a través de sus diversas resoluciones, cuya trayectoria reciente se analiza en este libro.

Se requiere que en la creación de las leyes participen con voz y voto los representantes de los 60 pueblos indígenas y se difundan de diversas maneras en sus lenguas las leyes aprobadas, además de los artículos de la Constitución, quizá más allá de lo que ha realizado el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). Es lamentable para el país que los indígenas en Chiapas hayan tenido que verse obligados a forzarnos a escuchar sus demandas a través de la

violencia, cuando debieron haber sido escuchados antes. En este sentido, es necesario que después del reconocimiento constitucional del pluralismo étnico (reforma al artículo 4o., *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 1992), la protección que brinde la ley reglamentaria a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas sea el producto de un proceso democrático de discusión entre los indios y no indios.

De esta manera, el principio de aplicación de una ley así aprobada tendrá que ser igual para todos (por respeto a los derechos humanos individuales, que son aquellos que se tienen por el hecho de pertenecer al género humano), tomando en cuenta las diferencias culturales (por respeto a los derechos humanos colectivos, es decir, los que se poseen por el hecho de pertenecer a un grupo con características culturales diferentes a los demás grupos).

Sin embargo, tampoco hay que dejar de lado las diversas reformas que se impulsaron en 2001. Muchos de los acontecimientos actuales no pueden ser entendidos sin un adecuado recorrido histórico que muestre los procesos por los que pasaron los pueblos indígenas, las reivindicaciones y movimientos indígenas de las décadas de 1970 y 1980, la aparición del EZLN en los 90, y el surgimiento de los movimientos sociales ambientalistas, que se enfrentan a las

definiciones de sus territorios con base en normas nacionales e internacionales.

Finalmente, el lector podrá tener una visión del acontecer de los pueblos indígenas en el devenir histórico reciente y contemporáneo de México, considerando los pros y los contras que han marcado los procesos históricos y actuales.

Antonio Escobar Ohmstede

CIESAS

Tlalpan, mayo 2015

LOS INDÍGENAS FRENTE A LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS REFORMAS (AGUA Y TIERRAS). EL ANTES Y EL DESPUÉS

Antonio Escobar Ohmstede*

Resumen

El objetivo de este trabajo es realizar un recorrido histórico sobre la legislación más importante en las postrimerías del siglo XIX y principios del siglo pasado en torno a dos elementos naturales básicos en la reproducción de las sociedades: la tierra y el agua. Esto a fin de analizar las diversas leyes que afectaron a los indígenas en su acceso y manejo de los recursos naturales, y cómo fueron (re)construyendo sus derechos en la transición del siglo XIX al siglo XX, hasta la reforma constitucional de 1992. Para ello, el estudio se ha dividido en dos partes: la relacionada con la legislación decimonónica, y la referente al siglo XX. En ambos casos se considera cada uno de los diversos contextos, así como las

31

* Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Unidad Distrito Federal. Una versión de este trabajo se realizó gracias a una *fellowship* durante la estancia sabática en el Teresa Lozano Long Institute of Latin American Studies (LLILAS), The University of Texas at Austin (2014-2015), así como por el apoyo del CONACyT dentro de su programa de Estancias Sabáticas.

leyes más significativas expedidas con respecto al agua y la tierra. De tal forma que el recorrido permitirá comprender cómo se fueron elaborando varias de las normas jurídicas que impactaron en una parte importante del campo en México, en donde paulatinamente las antes consideradas diferencias entre lo indígena y lo que no lo era se va diluyendo a conceptos generalizados, tales como ejidatarios, en términos de tierras, o usuarios, en relación con el agua.

1. Introducción

32

El 6 de enero de 1915 fue promulgada por Venustiano Carranza la ley más importante de México en el siglo XX en términos agrarios. Su importancia no sólo radicó en que parece recoger las demandas de los campesinos que se levantaron en armas en 1910, sino que fue la base del artículo 27 de la Constitución de 1917, la cual incidió en la idea de la restitución y dotación de tierras a quienes lo requerían, plasmándose de esta manera la idea de "justicia social", y que promovería el *bienestar* de "nuestras clases pobres",¹ aun cuando posteriormente se fue modificando.

¹ Fabila, Manuel, *Cinco siglos de la legislación agraria, 1493-1940*, México, CEHAM-SRA, 1981, p. 271.

La ley de 1915 contenía elementos de agrarismo liberal, el cual veía en la propiedad individual el detonante del desarrollo del agro mexicano, avasallado en el siglo XIX por las Compañías deslindadoras, los terratenientes y haciendas que “devoraron” las tierras y a los habitantes de los pueblos. En este sentido, el “Considerando” de la ley no sólo mencionaba a la “clase indígena” sino a todos aquellos habitantes del campo, e incluso de una manera implícita consideraba la legalidad de la ley liberal del 25 de junio de 1856 en torno a la desamortización de los bienes corporativos. ¿Por qué se suponía “válida” la ley de 1856? Básicamente debido a que consideraba, por un lado, la figura de la “contravención”, es decir, todo acto realizado en contra del espíritu de la ley por parte de las autoridades encargadas, por lo que en sí la norma legal se veía como adecuada a los requerimientos de la época; y por el otro, a que el cuestionamiento realizado desde la ley de 1915 iba al proceso en que se supusieron terrenos, que sin considerar los intereses reales se otorgaron a aquellos individuos que “despojaron”, por lo que al no tener un fundamento legal, “desde el momento en que fueron establecidos con violación expresa de las leyes que solamente ordenaron el repartimiento de los bienes comunales

entre los propios vecinos, y no su enajenación en favor de extraños”.²

Asimismo, se planteaba que no se trataba de “revivir” a las antiguas comunidades ni de crear algunas semejantes, sino únicamente dar tierra “a la población rural miserable que hoy carece de ellas”. El “Considerando” en su parte final mencionaba que las tierras no iban a pertenecer al “común del pueblo” sino que serían divididas en pleno dominio, aun cuando el artículo 11 puntualizaba que mientras se dividían los terrenos que se devolverían a los pueblos entre los vecinos, “los disfrutarán en común”.³

Los 12 artículos que integraban la ley del 6 de enero de 1915 realizaban un recorrido por los problemas que en ese momento tenían la mayoría de los pobladores del campo mexicano, sin importar su condición de indígena o no. En el artículo 1o. se declararon nulas todas las “enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a pueblos, rancharías, congregaciones o comunidades” realizadas en *contra-*

² *Idem.* También véanse Velasco Toro, José, “De la Ley de 6 de enero de 1915 al Código Agrario de 1934”, en Velasco Toro, José *et. al.*, (coords.), *La ley de 6 de enero de 1915. Nueve estudios en el centenario de su promulgación*, México, Gobierno del estado de Veracruz, 2015, pp. 19-20.

³ Aspecto que se reafirmaba en la Fracción VI del artículo 27 de la Constitución de 1917, véase Fabila, Manuel, *Cinco siglos de la legislación agraria, 1493-1940*, *op. cit.*, nota 1, p. 274.

vención de la ley del 25 de junio de 1856; el artículo 2o. resaltaba la legalidad de la ley de 1856, pero a su vez destacaba que si hubiera existido algún “vicio” en el procedimiento, sólo podría ser nulificada cuando lo solicitasen las dos terceras partes de los habitantes. El artículo 3o. otorgaba “ejidos” a los pueblos que carecieran de ellos o que no pudieran lograr su restitución por falta de títulos, que eran en sí las tierras que se pensaba contravenían a la ley, no así los terrenos de comunidad.⁴ En este sentido, pareciera que la ley de 1915 no consideraba otro tipo de tierras que los llamados ejidos de los pueblos. El artículo 4o. creaba la Comisión Nacional Agraria, mientras que los subsiguientes mencionaban su posible funcionamiento, y finalmente, el artículo 10 estipulaba la figura amparo para aquellos que fueran perjudicados por el otorgamiento de tierras.

La problemática que se desarrolló de manera posterior a la ley de 1915 se debió a la poca precisión de los procedimientos e incluso giró en torno a la extensión que deberían de tener los ejidos,⁵ y cómo definir a los posibles solicitantes. Todas las normas, aclaraciones y decisiones tomadas por la

⁴ En la Circular núm. 8 del 29 de julio de 1916 se consideraba cualquier tierra de la cual hubieran sido despojados los pueblos. *Ibidem* pp. 293-294.

⁵ El 14 de abril de 1916 se precisó que los ejidos se conformarían de dos kilómetros y noventa y cinco metros partiendo del centro de las poblaciones a los cuatro puntos cardinales, véase Velasco Toro, José, “De la Ley de 6 de enero de 1915 al Código Agrario de 1934”, en Velasco Toro, José, *et al.*, (coords.), *La ley*

Comisión Nacional Agraria terminaron formando parte de un corpus legal que se definiría como derecho agrario.

Si bien, como se comentó al principio, la ley del 6 de enero de 1915 no se oponía en sí a la ley de 1856, sí consideraba que los procedimientos para el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de las “tierras de los pueblos” era un fin esencial para el campo mexicano. El agrarismo liberal dio un giro más allá de lo previsto en el artículo 27 de la Constitución de 1917, ya que ahí se apuntó a una reforma agraria en donde la nación tenía la obligación de asegurar una distribución equitativa de la riqueza pública, así como reconocer el “estado comunal” de la tierra.⁶

Sin duda, el agrarismo liberal revolucionario tuvo fuertes raíces en el siglo XIX, cuando los procesos de cambio de propiedad afectaron los bienes de la Iglesia en diversas partes de México, en términos generales desde la segunda mitad del siglo XIX, sin descartar los intentos realizados en las primeras décadas de dicho siglo.⁷ La desamortización impulsada desde la ley de 1856 iba a centrarse de manera importante

de 6 de enero de 1915. Nueve estudios en el centenario de su promulgación, nota 2, p. 23.

⁶ Fabila, Manuel, *Cinco siglos de la legislación agraria, 1493-1940, op. cit.*, nota 1, p. 307.

⁷ *Cfr. Bazant, Jan, Los bienes de la Iglesia en México. 1856-1875, México, El Colegio de México, 1984, también Cfr. Knowlton, Robert J., Los bienes del clero y la Reforma mexicana, 1856-1910, México, FCE, 1985.*

en los llamados “bienes comunales” de los pueblos indígenas y no sólo en el patrimonio público de los ayuntamientos, estos es, en los ejidos. Sobre todo porque eran considerados formas de propiedad imperfecta, al no pertenecer a un único propietario, lo que obstaculizaba la compra-venta de la tierra y entorpecía la utilización de la misma.⁸ A pesar de que esta visión no contemplaba los diversos nichos ecológicos y como los ayuntamientos obtenían ingresos de los recursos que se encontraban, ya sea bajo su dominio directo o a través del usufructo que se hacía, significó que durante gran parte del siglo XIX los recursos naturales estuvieron a cargo de los ayuntamientos, casi por mandato desde la Constitución gaditana de 1812, lo que mantuvieron los gobiernos republicanos hasta

⁸ A mediados del siglo XIX se consideraba que el agua y el aire no podían ser sometidos a propiedad, considerada ésta como una relación que se establece entre el hombre y el fruto de su trabajo, en Galván, Mariano, *Ordenanzas de tierras y aguas, ó Formulario geométrico-Judicial para la designación, establecimiento, mensura, amojonamiento y deslinde de las poblaciones, y todas suertes de tierra, sitios, caballerías y criaderos de ganados mayores y menores, y mercedes de aguas: recopiladas a beneficio y obsequio de los pobladores, ganaderos, labradores, dueños, arrendatarios y administradores de haciendas, y toda clase de predios rústicos, de las muchas y dispersas resoluciones dictadas sobre la materia, y vigentes hasta el día en la República Mexicana*, México, Imp. de Vicente G. Torres, 1842, p. 3. Asimismo, se razonaba que la forma de unificar los diversos derechos era a través del positivo. Para sustentar su idea, Mariano Galván dividía a la propiedad en dos: la perfecta y la imperfecta. Sobre la primera consideraba que cuando ésta no se encontraba dividida ni cuando ningún derecho “extraño” limitaba el ejercicio de derecho de propiedad, se podría considerar *perfecta*. En cambio, cuando el vínculo se encontraba dividido y el ejercicio de derecho de propiedad estaba limitado por el derecho de otro propietario, entonces se consideraba *imperfecta*. *Ibidem*, p. 5.

casi principios del siglo XX. El que la Constitución de 1812 haya considerado que los bienes comunales pasaban a la administración “municipal” como fondos de propios, fue la razón de que en muchos pueblos indígenas fueron las instancias político-administrativas quienes asumieron derechos y dominios sobre los bienes.

México, igual que muchos países de la actual América Latina (Argentina, Guatemala, Colombia, Bolivia, Brasil, Ecuador, Chile y Perú, entre otros), iba a ser testigo de un auténtico cuestionamiento a los patrimonios considerados corporativos,⁹ que se trataría de saldar con la titulación de muchas de las estructuras agrarias,¹⁰ que a su vez impulsaría

⁹ Cruz Parceró, Juan Antonio, “Los derechos colectivos en el México del siglo XIX”, *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 36, 2012, pp. 147-186.

¹⁰ La perspectiva binaria con la que analizamos a los diversos actores sociales nos ha llevado a observar de manera importante a las haciendas y a los denominados pueblos indígenas (comunidades indígenas), aunque paulatinamente, para el siglo XIX, se ha considerado al ayuntamiento como un tercer actor, sobre todo pensando en que poseía, administraba o usufructuaba la tierra, los bosques y el agua en muchas zonas del país, no solamente cuando se les otorgó a principios del México republicano, sino también en el periodo colonial, véanse Nickel, Herbert J., *Morfología social de la hacienda mexicana*, México, FCE, 1988; Gómez Serrano, Jesús, *Haciendas y ranchos de Aguascalientes. Estudio regional sobre tenencia de la tierra y el desarrollo agrícola en el siglo XIX*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes-Fomento Cultural Banamex, A.C., 1999. Asimismo, surgen en el escenario los condueñazgos, las sociedades agrícolas y las sociedades agrarias, *Cfr.* Escobar Ohmstede, Antonio y Schryer, Frans J., “Las sociedades agrarias en el norte de Hidalgo, 1856-1900”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Berkeley, vol. 8, núm. 1, 1992, pp. 1-21; Escobar Ohmstede, Antonio “Los condueñazgos indígenas en las Huastecas hidalguense y veracru-

una homogeneidad fiscal, pues todo propietario debería pagar impuestos, lo que implicaba contar con un catastro

zana: ¿defensa del espacio comunal?”, en Escobar Ohmstede, Antonio (coord.), *Indios, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, México, CEMCA-CIESAS, 1993, pp. 171-188; Escobar Ohmstede, Antonio, “Estudio introductorio. Haciendas, pueblos y recursos naturales en San Luis Potosí”, en Escobar Ohmstede, Antonio y Gutiérrez, Ana Ma. (coords.), *Entretejando el mundo rural en el “Oriente” de San Luis Potosí, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de San Luis-CIESAS, 2009, pp. 19-98; Kourí, Emilio, *A Pueblo Divided: Business, Property, and Community in Papantla*, Stanford, Stanford University Press, 2004; Mendoza García, Edgar, “De condeñazgo a municipio. El caso de Tlacotepec Plumas, Oaxaca”, en Escobar Ohmstede, Antonio et al., (coords.), *Agua y tierra en México, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de Michoacán-El Colegio de San Luis, t. I, 2008, pp. 187-208; Neri Guarneros, José Porfirio, *Las sociedades agrícolas en el Estado de México durante el Porfiriato: transformación de la propiedad de los pueblos indígenas*, México, UAEMEX, Tesis de maestría, 2011; Smith, Benjamin T., “Rewriting the Moral Economy: Agricultural Societies and Economic Change in Oaxaca’s Mixteca Baja, 1830-1910”, en Escobar Ohmstede, Antonio y Buttler, Matthew (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries/México y sus transiciones: reconsideraciones sobre la historia agraria mexicana, siglos XIX y XX*, México, CIESAS-LLILAS/University of Texas at Austin, 2013, pp. 81-110. Para el siglo XX un nuevo actor aparece en escena: el ejido, visto como una organización terrateniente administrada por asambleas e impulsada por el mismo gobierno posrevolucionario; pero no podemos dejar de lado las colonias agrícolas militares surgidas en los momentos revolucionarios en Tamaulipas, Morelos y San Luis Potosí. Cada uno de ellos contaba con elementos socio-étnicos, socio-culturales, socio-políticos y socio-económicos diversos, lo que no permite considerarlos homogéneos y monolíticos, sino con varios matices y niveles, lo mismo que el tipo de respuestas que se dan a los procesos internos y externos que enfrentaron, Cfr. Azuela, Antonio, “El problema con las ideas que están detrás”, en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-The University of Chicago-Centro Katz, 2009; Wolfe, Mikael, “The Sociolegal Redesignation of *Ejido* Land Use, 1856-1912”, en Escobar Ohmstede, Antonio y Butler, Matthew (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries/México y sus transiciones: reconsideraciones sobre la historia agraria mexicana, siglos XIX y XX*, México, op. cit., nota 10, pp.291-319; Falcón, Romana, *Revolución y caciquismo en San Luis Potosí, 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984.

adecuado.¹¹ En este sentido, el siglo XIX mostró una transición (que se va a ir dando con altas y bajas), a un siglo XX caracterizado por un tipo de Estado benefactor marcado a través de lo que ha implicado la “justicia social”, al menos hasta la década de 1970.¹²

Cabe resaltar que durante el periodo colonial la propiedad estaba exenta de impuestos; en cambio, durante el México republicano se le consideró parte de los ingresos fiscales; y conforme fue avanzando el siglo XIX se convirtió en un entrada importante para los gobiernos,¹³ aspecto que

¹¹ Escobar Ohmstede, Antonio, “La desamortización de tierras civiles corporativas en México: ¿una ley agraria, fiscal o ambas? Una aproximación a las tendencias en la historiografía”, *Mundo Agrario* [en línea], Buenos Aires, vol. 13, núm. 25, segundo semestre, 2012 pp. 33, disponible en: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv13n25a09/2282> (Última consulta: 11 de mayo de 2015).

¹² El Estado benefactor nace en la Europa occidental como consecuencia de los conflictos, movimientos, huelgas, protestas y querellas de sectores socio-económicos dentro de Estados-nación supuestamente consolidados desde siglos atrás. Con el surgimiento del sufragio universal en el siglo XX, las alianzas entre sectores (obreros, campesinos, mujeres y “clases medias”) los llevaron a obtener servicios públicos y derechos a programas de bienestar. No podemos dejar de lado que existieron diferencias entre países de corte liberal como la Gran Bretaña, los de tradición estatista como Francia, Alemania o Italia; pero se puede afirmar que el camino que iba de la obtención de derechos cívicos fundamentales a la adopción de programas públicos tendientes a reducir las desigualdades y proteger las familias de los altibajos del mercado laboral fue una constante en muchos de estos países. En el caso de América Latina, y particularmente para México, el Estado benefactor aparece con mayor fuerza a partir de la posguerra, básicamente con reivindicaciones laborales asociadas con la revolución industrial y el avance del capitalismo que coincidieron con etapas de formación y consolidación de los Estados.

¹³ Jáuregui, Luis, “Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855”, en Aboites, Luis y Jáuregui, Luis (coords.),

se reitera no solamente en torno a la tierra en los gobiernos posrevolucionarios, sino también cuando se pretende cobrar por el consumo/utilización del agua.¹⁴ Estas ideas estuvieron presentes en el liberalismo del siglo republicano mexicano, lo que nos permite aseverar que la aplicación de una propiedad perfecta fue lo que marcó el accionar de los hombres públicos del siglo XIX en contra de aquellas instancias que mantenían la propiedad de manera imperfecta, como las instituciones eclesiásticas y civiles, y en la que se podían manifestar diversos derechos: uso, usufructo, posesión, etc. Eso le dio un sentido de homogeneidad a la desamortización civil que se legisló a mediados del siglo XIX mexicano, lo cual no es exclusivo de este país, pero que permitió argumentar la necesidad de eliminar los diversos derechos heredados de la colonia.¹⁵ Aunque, también habría que considerar que en el último tercio del siglo XIX ya se encontraba una nueva generación de individuos que no forzosamente tenían fuertes alianzas con los sectores indígenas y campesinos, como

Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX, México, Instituto Mora, 2005, pp. 79-114.

¹⁴ Cfr. Castañeda González, Rocío *et al.*, (comps.), *Desastre económico o debilidad federal en los primeros gobiernos posrevolucionarios*, México, CNA-CIESAS-UAEM, 2005.

¹⁵ En la Fracción VII del artículo 27 de la Constitución de 1917 se precisaba que solamente los miembros de la comunidad tendrían derechos sobre los mismos terrenos mientras permanecieran indivisos, así como los de propiedad, cuando se hubiera realizado el fraccionamiento, en Fábila, Manuel, *Cinco siglos de la legislación agraria, 1493-1940*, *op. cit.*, nota 1, p. 310.

podemos observar en Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí y Veracruz, entre otros, aspecto que tuvo diversos matices para el periodo postrevolucionario.¹⁶

Durante varios años se consideró que las leyes relativas a la tierra y la colonización (algunos de sus antecedentes en las entidades de Estado de México, Michoacán, Sonora, San Luis Potosí, Veracruz, Oaxaca y Jalisco) llevaron a los indígenas a la pauperización por la pérdida que tuvieron en el manejo y acceso de los recursos naturales (tierra, agua, bosques y montes),¹⁷ considerando que un alto porcentaje

¹⁶ Cfr. Schryer, Frans J., *The Rancheros of Pisaflores: The History of a Peasant Bourgeoisie in Twentieth-Century Mexico*, Toronto, University of Toronto Press, 1980; Schryer, Frans J., *Ethnicity and Class Conflict in Rural Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Boyer, Christopher R., *Becoming Campesinos: Politics, Identity, and Agrarian Struggle in Postrevolutionary Michoacán, 1920-1935*, Stanford, Stanford University Press, 2003; Wright-Rios, Edward, *Revolutions in Mexican Catholicism. Reform and Revelation in Oaxaca, 1887-1934*, USA, Duke University Press, 2009.

¹⁷ Con relación a los bosques, debemos rescatar lo impulsado por Miguel Ángel de Quevedo en torno a la conservación de los mismos, que habían sido talados para la industria, la minería, la construcción, las postas del telégrafo y teléfono, los durmientes y las máquinas del ferrocarril, así como para cocinar los alimentos de las familias durante gran parte del siglo XIX, véanse Kuntz, Sandra y Riguzzi, Paolo (coords), *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950), del surgimiento tardío al decaimiento precoz*, México, El Colegio Mexiquense-Ferrocarriles de México-UAM/Xochimilco, 1996; Tortolero Villaseñor, Alejandro, "Historia agraria y medio ambiente en México: estado de la cuestión", *Historia Agraria*, España, núm. 11, 1996, pp. 151-178; Juárez Flores, José Juan, "Besieged Forests at Century's End: Industry, Speculation, and Dispossession in Tlaxcala's La Malintzin Woodlands, 1860-1910" en Boyer, Christopher (ed.), *A Land Between Waters. Environmental Histories of Modern Mexico*, EUA, The University Arizona Press, 2012, pp. 100-123; Almazán Reyes, Marco Aurelio, *Usos, perspectivas y conflictos*

de este sector se dedicaba a las actividades agrícolas. Diversos análisis historiográficos y antropológicos cercanos al fin del milenio pasado mostraron las acciones colectivas no violentas que recrearon los indígenas para paliar o evitar el efecto de las leyes, así como el accionar de las Compañías deslindadoras surgidas en la década de 1880,¹⁸ lo que permite varios y diversos matices, aun cuando poco hemos avanzado en el análisis de cómo impactaron las diversas

por los recursos forestales de los pueblos de montaña (nevado de Toluca) durante el Porfiriato, 1876-1911, México, CIESAS, Tesis de maestría, 2011; Escudero Martínez, César y Camacho, Gloria “Los montes y su desamortización en los pueblos del sur del Valle de Toluca (México), 1880-1917”, *HistoReLo. Revista de historia regional y local*, Bogotá, vol 7, núm. 13, 2015, pp.76-111; Solís Esquivel, Miguel Ángel, “Ferrocarriles y recursos naturales: la construcción del ramal San Bartolo/Rioverde, 1899-1902”, en Escobar Ohmstede, Antonio y Gutiérrez Rivas, Ana Ma. (coords.), *Entretejiendo el mundo rural en el “oriente” de San Luis Potosí, siglos XIX y XX*, op. cit., nota 10, pp. 214-220; Boyer, Christopher R., “Revolución y paternalismo ecológico: Miguel Ángel de Quevedo y la política forestal en México, 1926-1940”, *Historia Mexicana*, México, vol. LVII, núm. 1, julio-septiembre de 2007, pp. 91-138. Incluso el discurso “ecologista” que muchos de los pobladores esgrimieron a principios del siglo XX con el fin de evitar la tala de montes y bosques, fue que eran colindancias. En este sentido los bosques fueron codiciados, con una importancia comercial y económica para las localidades, sean pueblos, haciendas, ranchos, fábricas papeleras o textiles, y de ahí su nivel de conflictividad.

¹⁸ Cfr. Holden, Robert, “Los terrenos baldíos y la usurpación de tierras. Mitos y Realidades (1876–1911)”, en Semo, Enrique (coord.), *Historia de la cuestión agraria mexicana. La tierra y el poder 1800–1910*, México, Siglo XXI Editores, 1998, pp. 269-289; Arrieta, Enrique, *Las compañías deslindadoras en el estado de Durango*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación t. I, 2006, pp. 151-223; Fenner, Justus, “La defensa de las tierras colectivas en Chiapas, 1876-1900. Denuncias registradas en el juzgado del Distrito de Chiapas”, en *Historia Judicial Mexicana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. I, 2006, pp. 867-888; Noyola, Inocencio, “Los juicios de apeos y deslindes en San Luis Potosí, 1883-1893”, en *Historia Judicial Mexicana*, México, SCJN, t. I, 2006, pp. 807-866.

leyes entre los propietarios privados, no solamente en su beneficio sino en la manera como les afectaron (p.e. para San Luis Potosí).¹⁹ No hay que olvidar que la ley de junio de 1856 surgió de las oficinas del ministerio de Hacienda, y por lo tanto, insistimos en que la base de su accionar era de naturaleza fiscal.²⁰

Sin duda, la labor desarrollada por el gobierno mexicano y sus ideólogos durante las tres últimas décadas de la centuria antepasada, así como en la primera mitad del siglo XX, fue la de definir o trasladar bajo el dominio y autoridad de la *nación*, gran parte de los recursos naturales (agua, bosques y tierras), así como precisar a través de normas y aparatos jurídicos el funcionamiento de las sociedades

¹⁹ Véanse Escobar Ohmstede, Antonio, “Estudio introductorio. Haciendas, pueblos y recursos naturales en San Luis Potosí”, en Escobar Ohmstede, Antonio y Gutiérrez, Ana Ma. (coords.), *Entretejiendo el mundo rural en el “Oriente” de San Luis Potosí, siglos XIX y XX*, op. cit., nota 10, pp. 19-98; Sotelo Feliz, Jorge, “La empresa de deslinde de terrenos baldíos del Estado mexicano a fines del siglo XIX. Un estudio de caso: el litigio judicial de la hacienda de cedros por la preservación primitiva de su territorio”, *Historia Judicial Mexicana. La propiedad*, México, SCJN, t. II, 2009, pp. 197-232; Gómez Serrano, Jesús, “Mitos y realidades del latifundismo porfiriano. Una aproximación regional desde Aguascalientes”, en Escobar Ohmstede, Antonio y Butler, Matthew (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries/México y sus transiciones: reconsideraciones sobre la historia agraria mexicana, siglos XIX y XX*, op. cit., nota 10, pp. 457-480.

²⁰ Birrichaga Gardia, Diana, “Una mirada comparada de la desvinculación y desamortización de bienes municipales en México y España, 1812-1856”, en Escobar Ohmstede, Antonio, et al., (coords.), *La arquitectura histórica del poder. Naciones, nacionalismos y estados en América Latina, siglos XVIII, XIX y XX*, México, El Colegio de México-CEDLA, 2010, pp. 137-154.

urbanas y rurales, siendo él quien autorizaba y elaboraba los títulos correspondientes, o también, por qué no, los negaba. La labor no fue sencilla, principalmente por los diversos “usos y costumbres” locales y regionales, que se contraponían a las leyes homogeneizadoras para el agua (a partir de 1888) y la tierra, considerándose como un proceso de centralización (federalización).²¹ Este aspecto puede ponerse en duda cuando el gobierno tuvo que enfrentar y negociar con los intereses y formas de organización de los diversos actores sociales, como lo demuestran las dudas, ocultamiento de datos o su imposterizable entrega, los requerimientos de ampliación de información una y otra vez, o las negativas o medios acatamientos de las autoridades locales y estatales para lograr poner en vigor muchas de las solicitudes y órdenes provenientes de la ciudad de México; así como la función de los intermediarios políticos, el papel del ejército revolucionario después de 1910 y el accionar de los ingenieros agrónomos, cuando no solamente beneficiaban a los habitantes de los pueblos sino a los hacendados, como en Morelos, Oaxaca y San Luis Potosí. De esta manera, quizá podamos

²¹ Véanse Aboites, Luis, *El agua en la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998; Sánchez Rodríguez, Martín, *El mejor de los títulos: riego, organización social y administración de recursos hidráulicos en el Bajío mexicano*, México, Zamora, El Colegio de Michoacán-Gobierno del estado de Guanajuato-Comisión Estatal del Agua, 2005; Romero Navarrete, Lourdes, *El río Nazas y los derechos de agua en México: conflicto y negociación en torno a la democracia, 1878-1939*, México, CIESAS-Universidad Autónoma de Coahuila, 2007.

matizar el verdadero impacto de un gobierno que se quiso imponer sobre las diversas instancias político-administrativas y territoriales, pero sin lograrlo en su totalidad, ya que muchos de los funcionamientos, acuerdos y visiones locales han perdurado aun a finales del siglo XX.²²

Antes de iniciar el recorrido por la legislación, quisiera aclarar qué debemos comprender sobre la idea de pueblo en sus diversos momentos históricos, tanto lo que implicó para la segunda mitad del siglo XIX como lo que pudo corresponder a los primeros años posrevolucionarios, y cómo lo podemos considerar en la actualidad. Al menos para el siglo decimonónico debemos descartar la noción de “pueblo” como un actor colectivo, que oculta las relaciones de poder y una creciente jerarquización, no solamente social sino territorial (en su interior). En varios de los denominados pueblos indígenas encontramos núcleos importantes de no indios, y en varios casos las divisiones entre los indígenas y quienes no lo son, resultan porosas, y las alianzas externas e internas fueron efímeras y complejas. No cabe duda de que las identidades locales en el campo, en el sentido de ser indígena en el siglo XIX y en parte del siguiente, cada vez más se en-

²² Véase Sandré, Israel y Sánchez Pérez, Martín (coords.), *El Eslabón Perdido. Acuerdos, convenios, reglamentos y leyes locales de agua en México (1593-1935)*, México, CIESAS, 2011.

frentaban a la distinción producida por los cambios de significación de la categoría difusa del mestizaje. En este sentido, ¿de qué tipo de pueblos indígenas estamos hablando? Por una tradición fundacional colonial, por contener “bienes comunales” (olvidando o dejando de lado la propiedad privada existente en muchas localidades), por una población mayoritaria con características indígenas (cultura, idioma, pigmentación, costumbres, formas de acceder a los recursos), o como fueron denominados por la Comisión Nacional Agraria en 1921: “agrupaciones-pueblos”.²³

Más allá de la vieja distinción entre “naturales/indios” y “gente de razón”, la distinción estaba reconfigurándose cada vez más como la base de una noción implícita de “blanqueamiento como progreso”, que se expresaría con mayor peso por su transformación hacia la formulación cultural, “la mexicanización del indio”, por decirlo de alguna manera, y que vería su cenit en las primeras décadas del siglo XX, lo cual incluso se refleja en las diversas leyes posrevolucionarias que homogeneizan a los pobladores del campo como campesinos. Con especial énfasis sobre la transformación de las relaciones sociales de propiedad en torno a los recursos

²³ Véase la Circular núm. 48 del 1 de septiembre de 1921 sobre el régimen interior a que se habría de sujetar el aprovechamiento de los ejidos, en Fabila, Manuel, *Cinco siglos de la legislación agraria, 1493-1940, op. cit.*, nota 1, p. 371.

naturales y del papel de individuo como garante de las instituciones, el proyecto o los proyectos de los gobiernos mexicanos republicanos y posrevolucionarios no expresaron una lógica de revolución cultural,²⁴ sino que se dieron hasta lo que se ha considerado como el triunfo histórico del “autoritarismo mestizo mexicano” en el siglo pasado, que se expresó de una manera coherente y sistemática. Sin duda, el mestizo y el mestizaje son conceptos híbridos en los que no debemos de dejar de lado que el individuo podía “cambiar” de adscripción al autodefinirse como...

En esta tesitura, los diversos acontecimientos que enfrentaron los pueblos indígenas en el periodo decimonónico y durante una gran parte del contemporáneo nos permiten comprender a los actores sociales dentro del concepto de “pueblo” como una producción cultural y jerarquizada a través de las relaciones sociales que involucra construcciones y organizaciones de diferencias de acuerdo con dimensiones de género, generación, cultura, “raza”, “etnicidad” y posición social, pero en combinación, esto, que podríamos decir o describir como una especie de etnografía histórica híbrida, con el análisis historiográfico de tendencias y cambios en el campo social de cada pueblo debe de ser entendido desde

²⁴ Eiss, Paul K., *In the Name of El Pueblo. Place, Community, and the Politics of History in Yucatán*, Durham and London, Duke University Press, 2010.

una perspectiva de larga duración.²⁵ En este sentido, las resistencias y adaptaciones se dan cuando las rupturas en un marco de discurso involucran la defensa de los recursos, sean naturales, simbólicos o materiales, así como la reivindicación de nuevas identidades étnicas.

2. Los antecedentes liberales

Durante una gran parte del periodo colonial, las autoridades virreinales desconocieron cómo estaban conformados los bienes comunales (tierras, aguas y bosques) de los pueblos indígenas. Antes de la Ordenanza de Intendentes de 1786, los Borbones habían estrechado la vigilancia. A partir de 1776, la Contaduría de Propios y Arbitrios empezó a requerir a los alcaldes mayores que enviaran a la ciudad de México los estados financieros de los pueblos indios de cada jurisdicción, por lo que la Contaduría tuvo la autorización para la formación, aprobación y vigilancia de las cajas de comunidad.²⁶

²⁵ En la circular señalada en la nota 23, la regla primera designaba con el nombre genérico de pueblo a: los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás agrupaciones de población, en Fabila, Manuel, *Cinco siglos de la legislación agraria, 1493-1940, op. cit.*, nota 1, p. 370-371.

²⁶ Véanse Tanck de Estrada, Dorothy, *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, El Colegio de México, 1999; Menegus, Margarita, "Los bienes de comunidad de los pueblos indios a fines del periodo colonial", en Escobar Ohmstede, Antonio y Rojas Rabiela, Teresa, (coords.), *Estructuras y formas agrarias en México, del pasado al presente*, México, CIESAS-RAN-UQROO, 2001, pp. 83-118.

De esta manera, la Corona reglamentó la existencia y administración de dichos bienes por medio de la Ordenanza de Intendentes. Según el artículo 33, los intendentes tenían la obligación de formar un reglamento interno de los bienes de comunidad de las poblaciones, tanto indígenas como españolas. Los reglamentos tenían como objetivo eliminar gastos superfluos para que cada pueblo pudiera lograr una mejor administración de los egresos e ingresos.²⁷

A partir de la Constitución promulgada en Cádiz en 1812, las leyes liberales emanadas de dicho documento político no sólo se enfocaron en los derechos del hombre y del ciudadano, sino que además buscaron fortalecer el papel del individuo fuera de las consideradas corporaciones con tintes colectivos (Iglesia, pueblos de indios), y es aquí donde el control corporativo de la tierra causó ciertos atrasos para la consecución del ideal liberal.

Sin embargo, el argumento central desde 1812 era la manera de otorgar recursos a los ayuntamientos, como aquella instancia que serviría para ordenar de manera política, administrativa y territorial las diversas localidades en que se conformaba el aún Virreinato de la Nueva España y posterior-

²⁷ Aspecto que nuevamente es retomado por el gobierno de Benito Juárez en Oaxaca en 1849.

mente México. Se consideraba que todos los pueblos que tuvieran ayuntamientos tendrían bajo su custodia las tierras de repartimiento, lo que en el siglo XIX se llamaría el fundo legal, las de comunidad y las de cofradía, aspecto que se mantuvo al menos hasta finales de 1850; y en Oaxaca, Yucatán, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas hasta las primeras tres décadas del siglo XX. Este hecho complejizaría los derechos y los dominios sobre los recursos debido a que el dominio útil del bien lo otorgaba la instancia político-administrativa local.

a. Otra fase en torno a la discusión de lo agrario

A la par de los intentos de otorgar ciertos ordenamientos con relación al dominio, a los derechos y a las formas de propiedad, los diversos gobiernos del siglo XIX propusieron leyes con el fin de fomentar la migración extranjera, lo que de manera paralela –se pensaba– elevaría el nivel de productividad del país y ocasionaría, casi automáticamente, la explotación y el beneficio de los recursos naturales. Esta política no sólo se planteó en los primeros años independientes sino durante gran parte de la centuria antepasada e incluso como uno de los elementos de la reforma agraria. Se promovió de manera amplia y profusa la instalación de colonias en las regiones fronterizas (Texas, Sonora, Tamaulipas) y coste-

ras (Veracruz, Nayarit, Oaxaca, Yucatán) del país, que a pesar de fuertes fracasos, no evitaron tomar en cuenta que la colonización extranjera permitiría fortalecer “el cuerpo nacional”, consideración que incluso se plasmó en las leyes sobre baldíos y colonización que se promulgaron en las últimas décadas del siglo XIX. No debemos olvidar que la colonización fue un elemento central en la política hídrica y agraria revolucionaria, pero sustentada con mexicanos en los distritos de riego. Así, se fue consolidando entre muchos de los sectores gobernantes e intelectuales la percepción de que el territorio era propiedad de la nación y no de los individuos que conformaban la sociedad. Frente a este hecho, se elaboró una variada legislación, con el objeto de acotar la extensión de tierras que un individuo podía tener y a la vez lograr que se fuera integrando un mercado de las mismas.

La adjudicación que realizaron los diversos gobiernos republicanos en México sobre toda porción de tierra sin aplicación legal alguna que lo defina, esto es, sin títulos, se especificó dentro de una categoría denominada “terrenos baldíos”, que se empleó desde principios del siglo XIX, no como una alternativa de distribución social de la tierra sino como el factor que permitiría impulsar un desarrollo poblacional, especialmente en el norte y las costas del país, aplicándose una política con dos objetivos específicos: deslindar y repartir dichos terrenos y fomentar la colonización extranjera.

Desde la época colonial hasta nuestros días, el concepto de propiedad y uso territorial ha estado estrechamente asociado con la ocupación de todo aquel “supuesto” espacio “vacío”, susceptible de aprovecharse con fines productivos, es decir, de tierras que aparentemente no tienen propietarios. De ahí que la problemática con respecto a lo rural haya adquirido rango de prioridad, sobre todo a finales del siglo XIX, cuando se promovieron los procesos de ocupación, colonización y titulación de tierras.

Sin duda, el trauma ocasionado por la guerra entre México y los Estados Unidos (1846-1848) provocó que la mayoría de las leyes mexicanas prefirieran colonos europeos católicos,²⁸ para ubicarse en la nueva frontera con el vecino del norte o bien en zonas donde se podrían dar enfrentamientos violentos entre indígenas y no indígenas (denominados “guerra de castas”), como en los casos de Chiapas, Sonora o Yucatán, entre otros. Ocho años después de la derrota del ejército mexicano, fue publicada bajo un nuevo gobierno liberal la “Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas”, mejor conocida como la ley del 25 de junio de 1856 o Ley Lerdo,

²⁸ Martínez, Marcela, “Las colonias agrícolas de italianos en México. Instalación y reparto de pequeñas propiedades, 1881-1900”, en Rangel, José Alfredo y Camacho, Hortensia (coords.), *La propiedad rural en México en los siglos XIX y XX. Enfoques económicos y políticos*, México, El Colegio de San Luis, 2012, pp. 129-152.

cuyo propósito era poner en circulación comercial los bienes inmuebles, así como avanzar en la propiedad perfecta, tanto de las consideradas corporaciones eclesiásticas como de las civiles (ayuntamientos, cofradías y posteriormente las de los pueblos indígenas).²⁹ Con la desamortización se conseguiría que muchos de esos bienes fueran utilizados para promover la colonización del país, es decir, que el producto de las ventas de éstos se invirtiera en pasajes, instrumentos de agricultura, y medios de transporte para los futuros colonos.³⁰ Poco o nada se pudo hacer debido a la inestabilidad política y social que vivió el país después de la promulgación de la Ley Lerdo y de la Constitución de 1857, aun cuando la *Memoria* de 1857 adjuntó cuadros de numerosas adjudicaciones de colegios, cofradías, edificios y tierras de la Iglesia, así como de los ayuntamientos. Si bien los pueblos indígenas no fueron considerados corporaciones dentro del artículo 3o. de la Ley Lerdo, sí fueron apreciados como insti-

²⁹ *Memoria que presentada al Excmo. Sr. Presidente Sustituto de la República por el C. Miguel Lerdo de Tejada dando cuenta de la marcha que han seguido los negocios de la Hacienda Pública, en el tiempo que estuvo a su cargo la Secretaría de este Ramo*, México, Imp. De Vicente García Torres, 1857; Fraser, Donald J., "La política de desamortización en las comunidades indígenas, 1856-1872", *Historia Mexicana*, México, vol. XXI, núm. 4, 1972, pp. 615-652.

³⁰ Arriaga, Ponciano, "Voto particular sobre la propiedad presentado al Congreso Extraordinario Constituyente, 23 de junio de 1856", en Altamirano, Graziella y Villa, Guadalupe (comps.), *La Revolución Mexicana. Textos de su historia. El antiguo régimen. Manifestaciones de su rebeldía*, México, Instituto Mora-SEP, 1985, pp. 17-45.

tuciones de “duración perpetua o indefinida”, por lo tanto, perdieron la personalidad jurídica para conservar tierras de manera “común” y la capacidad de enfrentar juicios en su carácter de pueblo, lo que no evitó que buscaran alternativas en forma de sociedades agrarias o condueñazgos, a través de adjudicaciones a “notables” mediante ventas simuladas como sucedió en San Luis Potosí, el Estado de México, Oaxaca, Yucatán, Veracruz y Guerrero, entre otros. Debemos aclarar que la Ley Lerdo vendría a unificar el sistema fiscal mexicano, al definir y lograr homogeneizar el cobro de los impuestos.³¹ Sin embargo, fue en el Reglamento del 30 de julio de 1856, en su artículo 2o., que se incorporó a las “comunidades y parcialidades indígenas” como entidades susceptibles de que sus tierras fueran consideradas dentro de la ley expedida unas semanas antes.

No obstante, la lucha entre los liberales y conservadores llevó a que después de 1857 la Ley Lerdo y la misma

³¹ Véanse *Memoria que presentada al Excmo. Sr. Presidente Sustituto de la República por el C. Miguel Lerdo de Tejada dando cuenta de la marcha que han seguido los negocios de la Hacienda Pública, en el tiempo que estuvo a su cargo la Secretaría de este Ramo, op. cit.*, nota 29; Lira, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlán y Tlatelolco, sus pueblos y sus barrios, 1812-1919*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 1983; Birrichaga Gardia, Diana, “Una mirada comparada de la desvinculación y desamortización de bienes municipales en México y España, 1812-1856”, en Escobar Ohmstede, Antonio, *et al.*, (coords.), *La arquitectura histórica del poder. Naciones, nacionalismos y estados en América Latina, siglos XVIII, XIX y XX, op. cit.*, nota 20, pp. 137-154.

Constitución de 1857 se quedarán en el papel hasta el triunfo de las “armas liberales”. Si bien es cierto que la Constitución no trataba el asunto hidráulico de manera directa, sí estableció la garantía de que el gobierno federal estaría obligado a preservar los derechos de propiedad, incluyendo los que existían sobre las aguas de ríos y manantiales. La protección de la propiedad incluso fue asumida durante los breves años del segundo imperio; así, una función de la Junta Protectora de las Clases Menesterosas, creada en 1864, era formular leyes encaminadas a reglamentar el trabajo del campo, la dotación de fundos legales y ejidos a los pueblos carentes de ellos y, por último, dirimir los litigios sobre tierras y aguas. En el caso particular de la reglamentación de los recursos hidráulicos, en 1864 el Emperador señaló que las ordenanzas que regían hasta entonces el ramo de aguas eran “oscuras, vagas, defectuosas e inadecuadas”, por lo que decidió emitir leyes y reglamentos para regular su uso. Asimismo, el 10. de noviembre de 1865, el gobierno del imperio promulgó una ley para solucionar los problemas entre los pueblos por motivo de las tierras y aguas.³² Incluso, de acuerdo con la legislación imperial, las aguas continuarían siendo de uso público y, por lo tanto, mantenían un carácter comuni-

³² Fabila, Manuel, *Cinco siglos de la legislación agraria, 1493-1940*, op. cit., nota 1, pp. 143-158.

tario.³³ Con la derrota de los llamados conservadores y del Imperio apoyado por Francia, los gobiernos de Juárez, Sebastián Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz y Manuel González fortalecieron la tendencia liberal a la homogeneización jurídica de los diversos tipos de derechos en torno a los recursos naturales.³⁴

Por otra parte, la ocupación y venta de los terrenos baldíos ocasionó una serie de vericuetos legales debido a la falta de una ley que rigiera y ordenara la forma, las características y el precio que podían tener dichas tierras. Fue hasta el 20 de julio de 1863 cuando el entonces presidente Benito Juárez promulgó la “Ley sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos”, cuyo argumento central era tratar de quitar a la propiedad privada (haciendas, ranchos, pueblos indígenas) del “estado de inseguridad y de confusión en que se encontraba, por los vicios de los que adolecían muchos de los títulos”.³⁵ Con esta ley se pretendía legalizar todas

³³ Camacho, Gloria, “La propiedad del agua en el proyecto agrario de Maximiliano. La Junta Protectora de las Clases Menesterosas”, en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, México, año 6, núm. 19, 2001, pp. 23-26.

³⁴ No solamente en el aspecto mencionado se dieron los intentos, además de la colonización y el mestizaje cultural y biológico, sino también en términos discursivos. Véase Pani, Erika, “Francisco Pimentel, Memoria sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México y medios para remediarla (1864)”, en Illades, Carlos y Suárez, Rodolfo (coords.), *México como problema. Esbozo de una historia intelectual*, México, UAM/I-UAM/C-Siglo XXI Editores, 2012, pp. 72-86.

³⁵ Fabila, Manuel, *Cinco siglos de la legislación agraria, 1493-1940*, op. cit., nota 1, pp. 131-135.

aquellas tierras que tuvieran defectos en sus títulos originales o carecieran de ellos por alguna razón.

Cinco años después, debido a la guerra que enfrentó el gobierno de Benito Juárez con el Imperio de Maximiliano, y frente a la necesidad de realizar una mejor fiscalización de los ingresos y egresos del gobierno para cubrir los gastos devengados en la confrontación bélica, el 29 de mayo de 1868 se decretó que la mitad de las ventas y arrendamientos de los terrenos baldíos pasarían directamente a las arcas de la Federación, proceso que se había desarrollado desde 1863, pero sobre el cual no se había podido precisar el número de hectáreas adjudicadas y pagadas. En el informe que el ministro de Fomento dio al Congreso sobre las actividades desarrolladas durante el año de 1867,³⁶ dio a conocer que se habían vendido, de julio de 1863 a diciembre de 1867, un total de 1,737,468 hectáreas, obteniendo un ingreso de 109,719 pesos, y expidiéndose un total de 309 títulos de propiedad, entre los cuales, aseguró: "hay muchos que se han dado no a un sólo individuo, sino a sociedades de dos o más personas". El funcionario reconocía que gran parte de ese dinero había sido utilizado por los ejércitos liberales en su lucha contra el

³⁶ Véase *Memoria que el Secretario de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, presenta al Congreso de la Unión, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1868.*

Imperio de Maximiliano, y que algunos títulos contaban con algunas deficiencias en cuanto al número de hectáreas adjudicadas. De 1867 a junio de 1873 se adjudicaron un total de 698 707 hectáreas y se expidieron 512 títulos.³⁷

Muchos bienes comunales se fraccionaron en terrenos individuales de manera obligatoria o promovida por los mismos miembros de los pueblos, quienes vieron una manera de conservar en sus manos sus tierras comunales (montes y bosques), como bien se aprecia para el caso de la Mixteca oaxaqueña,³⁸ lo cual vendría a matizar lo expuesto de manera general por la ley del 6 de enero de 1915. A todo lo largo y ancho del país, la tierra se convirtió en una mercancía que podía ser comprada, cambiada y acumulada; se incrementó su valor en zonas con producciones de un alto valor económico, estimulado por la demanda y el creciente aumento de los precios agrícolas, como el café, la caña de azúcar, el algo-

³⁷ Véase *Memoria que el secretario de Estado y Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana presenta al Congreso de la Unión*, México, Imprenta en la calle de Tiburcio número 18, 1873.

³⁸ Mendoza García, Edgar, *Los bienes de comunidad y la defensa de las tierras en la Mixteca oaxaqueña. Comunidad y autonomía del municipio de Santo Domingo Tepenene, 1856-1912*, México, Senado de la República, 2004; Smith, Benjamin T., "Rewriting the Moral Economy: Agricultural Societies and Economic Change in Oaxaca's Mixteca Baja, 1830-1910", en Escobar Ohmstede, Antonio y Butler, Matthew (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries/México y sus transiciones: reconsideraciones sobre la historia agraria mexicana, siglos XIX y XX*, nota 10, pp. 81-110.

dón, etc.³⁹ En varias partes de México (Chihuahua, Sonora, Tamaulipas, San Luis Potosí, Oaxaca y Yucatán, entre otros) la tierra se concentró en unas pocas manos, legitimando procesos previos.

Un aspecto que se evidencia con esta legislación, se refiere a que muchos hacendados no únicamente extendieron sus límites territoriales sino que pretendieron concentrar en sus manos el agua necesaria para irrigar sus tierras, por lo cual muchos de los litigios no solamente fueron en torno a la tierra sino también por el vital líquido, esto debido a que en muchas ocasiones se olvidaba que los conflictos existentes entre pueblos y propietarios privados no se circunscribían a tierras sino también por el agua, como aconteció en San Luis Potosí, Sonora, el Estado de México, Aguascalientes, Michoacán, Coahuila, Guanajuato, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Oaxaca, entre otros.⁴⁰

³⁹ Marino, Daniela y Zulueta, Ma. Cecilia “Una visión del campo. Tierra, propiedad y tendencias de la producción, 1850-1930”, en Kuntz, Sandra (coord.), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México-Secretaría de Economía, 2010, pp. 437-473; Kourí, Emilio, *A Pueblo Divided: Business, Property, and Community in Papantla*, op. cit., nota 10, 2004.

⁴⁰ Valladares de la Cruz, Laura R., *Cuando el agua se esfumó. Cambios y continuidades en los usos sociales del agua en Morelos, 1880-1940*, México, UNAM-FESC, 2003; Sánchez Rodríguez, Martín, *El mejor de los títulos: riego, organización social y administración de recursos hidráulicos en el Bajío mexicano*, México, Zamora, El Colegio de Michoacán-Gobierno del estado de Guanajuato-Comisión Estatal del Agua, 2005; Romero Navarrete, Lourdes, *El río Nazas y los derechos*

Las problemáticas en torno al agua fueron conocidas a partir del 5 de junio de 1888, fecha en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley sobre "Vías de Comunicación", en la que el gobierno federal determinó que a partir de esa fecha se considerarían vías generales de comunicación, además de los caminos nacionales, ferrocarriles, etc., los mares territoriales, esteros y lagunas que se encontraran en las playas de la República, los canales construidos por la Federación, los lagos y ríos internos que fueran navegables o flotables, o que sirvieran de límites a la república o a dos o más estados de la federación, correspondiendo al propio gobierno federal la vigilancia de estas vías de comunicación y la facultad de reglamentar su uso público y privado.⁴¹ La aparición de esta ley ocasionó una gran discusión

de agua en México: conflicto y negociación en torno a la democracia, 1878-1939, México, CIESAS-Universidad Autónoma de Coahuila, 2007; Tortolero Villaseñor, Alejandro, "Espacio, Población y Tecnología: la Modernización en las Haciendas de Chalco durante el siglo XIX", *Historia Mexicana*, México, vol. XLIII, núm. 4, 1994, pp. 601-631; Gómez Serrano, Jesús, *Haciendas y ranchos de Aguascalientes. Estudio regional sobre tenencia de la tierra y el desarrollo agrícola en el siglo XIX*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes-Fomento Cultural Banamex, A.C., 1999; Escobar Ohmstede, Antonio, "Estudio introductorio. Haciendas, pueblos y recursos naturales en San Luis Potosí", en Escobar Ohmstede, Antonio y Gutiérrez, Ana Ma. (coords.), *Entretejiendo el mundo rural en el "Oriente" de San Luis Potosí, siglos XIX y XX*, op. cit., nota 25, pp. 19-98.

⁴¹ Aboites, Luis, *El agua en la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, op. cit., nota 21, 1998; Sánchez Rodríguez, Martín, *El mejor de los títulos: riego, organización social y administración de recursos hidráulicos en el Bajío mexicano*, op. cit., nota 21; Birrichaga Gardida, Diana, "Legislación en torno al agua,

entre legisladores, abogados, usuarios y gobiernos estatales contra el gobierno federal. Incluso cuando diversos diputados de varios congresos presentaron una resistencia verbal y escrita, diversas entidades federativas legislaron y decretaron leyes de aguas en las que casi todo se parecía a la de 1888. Fue así como Jalisco (1895), el Estado de México (1896), Oaxaca (1905) y Michoacán (1906), entre otros, elaboraron leyes que le facilitaban al gobierno federal dar concesiones dentro de sus territorios, aun cuando también se reservaban para otorgar concesiones sobre otras aguas que no quedaban bajo el resguardo federal.

b. El Porfiriato y la visión legal sobre los recursos naturales

De manera paralela al proceso expansivo de los propietarios privados y a la pérdida de personalidad jurídica de los pueblos indígenas, dos leyes agrarias contribuyeron a la concentración de la propiedad en algunas zonas del país, por ejemplo en el norte: la ley de colonización de 1875 (ampliada en 1883 y reformada en 1893), y la ley del 26 de marzo de 1894, estas dos últimas emitidas por el presidente Porfirio Díaz. Casi todas las leyes concedían a empresas privadas

siglos XIX y XX”, en *Semblanza histórica del agua en México*, México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2009, pp. 49-50.

(compañías deslindadoras de terrenos baldíos) la manera de traer a los nuevos colonos; el gobierno mexicano ofrecía exenciones en el pago de impuestos, ingreso de semillas y aperos de labranza, así como otro tipo de maquinaria durante unos años, además de que los colonos estarían exentos del servicio militar en momentos de conflictos armados. Sin embargo, México no fue tan exitoso como Argentina, Costa Rica, Brasil o los Estados Unidos en atraer colonos de Europa, lo que no demerita que se hayan fundado algunas colonias de chinos, japoneses, italianos, alemanes y franceses en Puebla, Oaxaca, San Luis Potosí, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Sonora y el Estado de México.⁴²

Si hasta 1893 la preocupación gubernamental era la colonización del país con nacionales e inmigrantes extranjeros, a la par de la división y repartición de tierras comunales, en 1894 ocurrió un giro notable. El énfasis de la colonización se pudo observar en el hecho de que la reforma de 1893 doblaba la cantidad de tierras de las que podían disponer las compañías deslindadoras para ubicar posibles colonos: de

⁴² Martínez, Marcela, "Las colonias agrícolas de italianos en México. Instalación y reparto de pequeñas propiedades, 1881-1900", en Rangel, José Alfredo y Camacho, Hortensia (coords.), *La propiedad rural en México en los siglos XIX y XX. Enfoques económicos y políticos*, op. cit., nota 28, pp. 129-152; Morales, Humberto, *Los españoles de México: 1880-1948. Asturianos, Montañeses y Vascos en la formación de las redes microsociales en la época de la emigración "en masa" y del exilio en México*, España, CICEES, 2010.

2,500 hectáreas se pasó a 5,000, restricción que se eliminó con la ley de 1894; sin embargo, muy pocas compañías cumplieron con el requisito de colonizar las tierras que iban deslindando, y en cambio, más que traer colonos, ofrecieron al gobierno mexicano entregarle más tierras, ya que en muchos casos se consideraban imposibilitadas de cumplir los contratos de colonización.

Con respecto al agua, la ley de 6 de junio de 1894 facultaba al ejecutivo a “hacer concesiones a particulares y compañías para el mejor aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, en riegos y como potencia a diversas industrias”. Este precepto sería el eje de la intervención estatal, al definir que el uso de las aguas sólo era asequible mediante la concesión dada por la autoridad. Asimismo, se otorgaron diversas exenciones fiscales y privilegios para las compañías encargadas de la explotación de los recursos hídricos, a la vez que se permitió la introducción libre de derechos de importación (por una sola vez) de la maquinaria y de aparatos necesarios para la reparación y la construcción de obras.⁴³ El afán de los industriales por adquirir concesiones sobre los usos del agua estaba estrechamente vinculado con sus nuevos intereses: la irrigación a gran escala y el

⁴³ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Legislación de Aguas en México*, México, Gobierno del Estado de Tabasco, t. III, 1982.

desarrollo de hidroeléctricas que podrían generar lo necesario para las ciudades y las industrias textiles y papeleras, como aconteció en Puebla, Morelos, Nayarit, Oaxaca, San Luis Potosí, la ciudad de México, el Estado de México, Coahuila y Veracruz.

La existencia de dos ámbitos de competencia sobre los usos del agua causó enfrentamientos entre los gobiernos estatales y la Federación. De tal modo que la legislación inició una nueva etapa de imposición de la fuerza federal sobre los estados. Así, el 17 de diciembre de 1896, el Congreso autorizó al gobierno federal ratificar las concesiones otorgadas por los gobiernos estatales sobre aguas de jurisdicción federal. Por su parte, la ley del 18 de diciembre de 1902 permitió declarar las corrientes federales bienes de dominio público y de uso común dependientes de la Federación, pero siempre que se cumpliera con los requisitos de la ley de 1888.

Aun con estas modificaciones jurídicas, las voces que anunciaban el fin del porfiriato empezaron a tener mayor resonancia en el medio social. Wistano Luis Orozco, abogado defensor de los propietarios privados y de los pueblos de indios,⁴⁴ a escasos 12 meses de emitida la ley de 1894,

⁴⁴ Rangel, José Alfredo, "Los comuneros, el abogado y el senador. Cultura política y orden liberal a fines del porfiriato", *Historia Mexicana*, México, vol. LXIV, núm. 3, 2015, pp. 937-1000.

denunció que las leyes de colonización y de tierras baldías de 1883 y 1894 habían proporcionado “grandes aflicciones y grandes pérdidas para los dueños de la pequeña propiedad”.⁴⁵ En 1900, la misma Secretaría de Fomento tenía suficiente información sobre las grandes desigualdades que había generado la ley de 1894, al grado de que el 30 de diciembre de 1902 derogó la clasificación de las tierras que ésta contenía. A partir de 1902, definió que solamente existiría un tipo de tierras en México: las baldías.

En general, la respuesta del gobierno porfirista estuvo determinada por varios factores: las condiciones tanto económicas como sociales del sector agrícola, la crisis internacional de la plata de 1907 y la caída de la producción de maíz, trigo y algodón en 1908. La consideración de los grupos dominantes de que el país estaba avanzando de manera adecuada y se estaba modernizando el campo condicionó su percepción de los problemas, y la violencia con que se solucionaban las inconformidades de los trabajadores de las propiedades privadas y de los pueblos indígenas pasó de generación en generación a través de formas de represión y

⁴⁵ *Memoria presentada al Congreso de la Unión por el Secretario de estado y del Despacho de Fomento, Colonización e Industria, Ing. Manuel Fernández Leal, correspondiente a los años de 1892 a 1896, México, Imp. del Gobierno en Palacio, 1897.*

de maltrato a aquellos que osaran oponerse a los designios de los dueños de haciendas, ranchos o fábricas.

El 13 de diciembre de 1910 fue publicada la Ley de Aguas, que declaraba que eran de jurisdicción federal:

las [aguas] de los mares territoriales, las de los esteros, lagos y lagunas que comunican con el mar; las de los ríos, lagos y cauces en general y otras corrientes cuyos lechos en su totalidad o en parte sirvan de límites entre los estados o territorios o países vecinos, y cuando se extiendan o pasen de un estado a otro; las de los afluentes directos o indirectos de estas corrientes; las de los lagos y lagunas que comuniquen con los ríos y lagos ya mencionados; las de los ríos, lagunas y cauces en general situados en el distrito y territorios federales.⁴⁶

Las aguas federales eran de dominio público y de uso común, en consecuencia sólo el gobierno federal tenía facultades para dar en concesión las aguas. La ley fue una respuesta a las demandas de los usuarios y destacaba el hecho de que en el texto se consagraron “los derechos preferentes

⁴⁶ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Legislación de Aguas en México, op. cit.*, nota 43, p. 433.

de los poseedores más antiguos e introdujo dos principios que continúan siendo fundamentales en la legislación en la materia, evitar daños a terceros y el interés público”.⁴⁷ Con base en esta Ley de Aguas, los pequeños regantes, los grandes inversionistas, los mineros y propietarios de hidroeléctricas comenzaron a tramitar sus concesiones ante el gobierno federal, con lo cual se renovaron muchas de las otorgadas a partir de 1888, mientras que otras solicitudes encontraron la resistencia no sólo de ayuntamientos y pueblos, sino también de propietarios privados que se habían visto beneficiados al no considerar a las servidumbres dentro de las leyes. Las aclaraciones jurídicas sobre la Ley de Aguas fueron emitidas por la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. Así, por ejemplo, ante la problemática sobre cuáles eran las aguas de jurisdicción federal, la Secretaría emitió una resolución en la que establecía que conforme a la ley, tanto manantiales como ojos de agua pertenecían al dueño del fundo en donde nacían o brotaban. La jurisdicción federal sólo se aplicaba cuando las aguas salían del predio original y entraban a un cauce público. Cabe mencionar que con la Ley de Aguas de 1910, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas

⁴⁷ Romero Navarrete, Lourdes, “La institucionalización de los derechos de agua en la historiografía; revisión y nuevas reflexiones”, en Durán, Juan Manuel, *et. al.*, (eds.), *El agua en la historia de México*, CUCSH-UdeG/El Colegio de Michoacán, México, 2005, p. 88.

dejó de ser la instancia responsable de la conservación de los ríos del valle de México, así como de otorgar concesiones sobre estos afluentes. La Secretaría de Fomento, Colonización e Industria aseveraba que, con base en la Ley de Aguas, era competente para otorgar todas las concesiones de aguas de propiedad federal.

Si el sector agrícola en el centro de México estaba en crisis o si se encontraba en una expansión territorial y tecnológica a finales del Porfiriato, es una cuestión que continúa siendo un debate. Básicamente, podemos considerar que la legislación de la segunda mitad del siglo XIX no sólo cubría las perspectivas de los gobernantes y de los sectores socio-económicos pudientes, en el sentido de crear un mercado de tierras, una mayor productividad a costa de un alto precio social, y un sistema fiscal sustentado en un adecuado catastro, sino que estaba encaminada a desarrollar un país con formas modernas de producción capitalista, a un alto costo social. Sin embargo, la legislación por sí sola no podía impulsar el desarrollo sin fuertes inversiones privadas o públicas, por lo que la creación de un sistema de crédito agrícola, en particular, a través de la Caja de Préstamos para la Agricultura, especialmente diseñada para transferir capital al sector rural, o mejor dicho, a ciertos segmentos de ese sector, permitiría concretar el sueño agroindustrial de los porfiristas. Pero, dada la existencia de un elaborado tejido de relaciones familiares (matrimonios y compadrazgos) y financieras, que

unía los diferentes niveles de las sociedades rural y urbana en una red de favores y obligaciones a través de este sistema de crédito, los esfuerzos del gobierno y su política agraria tuvieron un mínimo impacto real en el mejoramiento de las condiciones de aquellos que encontraban en el campo su única forma de subsistencia, lo que sin duda fue creando un clima adecuado para que muchos sectores campesinos llegaran a participar en la revolución de 1910, sobre todo en Morelos, Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Veracruz, Chihuahua, Sonora y Nuevo León.

El resultado de la política agraria del gobierno de Porfirio Díaz fue el de un reforzamiento de la tenencia de la tierra y de las relaciones sociales existentes, lo cual se tradujo en beneficios monetarios, influencia política y tierras para aquellos que se abocaron a seguir al pie de la letra los designios de la legislación porfiriana. Quizá sea útil cerrar el recorrido por la legislación agraria e hídrica decimonónica puntualizando que fue solamente en las tres últimas décadas del siglo cuando la expansión de la propiedad privada alcanzó su cenit a costa de otros actores sociales del campo, incluso de sus mismos pares, principalmente en el norte y sur del país.

3. Cómo surge y por qué la legislación agraria

Como comentamos al inicio de este trabajo, el 6 de enero de 1915 se publicó lo que se ha considerado uno de los pilares

de la legislación agraria para el México moderno. Si bien la ley invalidó muchas de las adjudicaciones de terrenos realizadas a partir de su publicación, no fue sino hasta la promulgación de la Constitución de 1917 que en su artículo 27 definió que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio mexicano correspondía originalmente a la Nación. Así, se abría un espacio jurídico por el que los gobiernos posrevolucionarios respondían a las demandas de ciertos grupos sociales que habían participado en la lucha armada.⁴⁸ En el “Considerando” del artículo 27 se puntualizó que era “[...] palpable la necesidad de devolver a los pueblos los terrenos que han sido despojados, como un acto elemental de justicia y como la única forma efectiva de asegurar la paz [...]”;⁴⁹ asimismo, era esencial advertir que la propiedad de las tierras no pertenecería al común del pueblo, sino que quedarían “divididas en pleno dominio”.

Debemos resaltar un aspecto importante de las consideraciones preliminares del decreto carrancista, que va en el

⁴⁸ Baitenmann, Helga, “Popular Participation in the State Formation: Land Reform in Revolutionary Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, Inglaterra, vol. 43, 2011, pp. 1-31; también véase Léonard, Eric y Foyer, Jean, *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*, México, IRD-CEDRSSA, 2011; Vaughan, Mary Kay, “Cultural Approaches to Peasant Politics in the Mexican Revolution”, *Hispanic American Historical Review*, Estados Unidos de América, vol. 79, núm. 2, 1999, pp. 269-305.

⁴⁹ Fabila, Manuel, *Cinco siglos de la legislación agraria, 1493-1940*, *op. cit.*, nota 1, pp. 270-272.

sentido de culpar a los síndicos de los ayuntamientos por no defender los bienes: “tanto porque les faltaba interés que los excitase a obrar, como porque los jefes políticos y los gobernadores de los estados estuvieron casi siempre interesados en que se consumasen las expoliaciones de los terrenos de que se trata”. Los abusos de poder por parte de los miembros del ayuntamiento fueron la justificación de por qué los carrancistas redefinieron la Comisión Nacional Agraria de la Secretaría de Fomento y crearon en cada estado una Comisión Local Agraria y comités particulares ejecutivos. De este modo, los municipios quedaron a cargo de tareas auxiliares, como el levantamiento del censo general de población. Estos comités particulares ejecutivos fueron los órganos de representación de los grupos solicitantes de tierras. Asimismo, fue en la Circular Núm. 19 del 21 de marzo de 1917 cuando el presidente de la Comisión Nacional Agraria, Pastor Rouaix, precisó que a los ayuntamientos no les correspondían la posesión ni la administración de los ejidos, sino al pueblo, esto es, a los vecinos.⁵⁰

No podemos soslayar dos aspectos: por un lado, lo que se percibía a partir de la legislación era la reconfiguración de un “Estado” patrimonialista y benefactor (aún considerado en construcción), en el sentido de que se estipulaba que todos los derechos territoriales en México derivan de una propiedad

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 315-316.

que en el origen correspondería a la Nación, la que a su vez se había obtenido como herencia al independizarse. Por el otro, los argumentos posrevolucionarios aludían a un pasado inmediato para justificar el nuevo orden, lo cual se volvía prescindible. Según Antonio Azuela,⁵¹ se presentó un mito fundador en torno al régimen de propiedad, en el sentido de que éste quedó sintetizado en el Congreso posrevolucionario celebrado en Querétaro entre 1916 y principios de 1917, lo que permitió una refundación de los mitos políticos con los que se fueron construyendo el discurso y la ideología posrevolucionarios. Así, la Constitución de 1917, que en gran parte recogió los idearios revolucionarios, otorgó tierras a quienes las necesitaban y reiteró la propiedad nacional de los recursos por encima de quienes hasta ese momento eran reconocidos como propietarios legítimos.

Para otorgarle valor constitucional al decreto de 1915, el artículo 27 estipuló la restitución de tierras a las “comunidades” que hubiesen sido despojadas y ordenó la dotación para los pueblos que carecían de ellas. La expropiación con fines de restitución y dotación respetaría únicamente las propiedades que no excedieran de 50 hectáreas.

⁵¹ Azuela, Antonio, “El problema con las ideas que están detrás”, en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, op. cit., nota 10, p. 97.

La legislación agraria respondió a una fase política del movimiento revolucionario, tanto en lo que se ha observado como la “Primera Revolución” (1910-1920) como para la segunda (1920-1940), sobre todo si consideramos que las principales cabezas de los gobiernos posrevolucionarios (Venustiano Carranza, Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles) no eran unos convencidos del reparto de tierras en forma de ejidos “comunales” a los habitantes de los pueblos, ya que en varios lugares de México intervinieron y repartieron haciendas de sus enemigos políticos –en el caso de Morelos para negociar con el zapatismo, que se encontraba tan cercano a la Ciudad de México–, aunque no podemos dejar a un lado la consideración de que bajo sus gobiernos surgieron las principales leyes agrarias.⁵²

La crítica a los procesos históricos que precedieron a la paulatina consolidación de los gobiernos posrevolucionarios permitió la expropiación de tierras, así como negociar con los grupos campesinos y sus líderes el futuro otorgamiento de recursos naturales, fuera de aquellas tierras que podían justificarse como pérdidas después de 1856, o sencillamente declarar la dotación de aquellas que los pueblos conside-

⁵² Fujigaki Cruz, Esperanza y Olvera López, Adriana “Ideas agrarias y cooperativismo agrícola en los años veinte”, en Blanco, Mónica y Fujigakil, Esperanza (coords.), *Personajes, cuestión agraria y Revolución Mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2004, pp. 199-251.

raban necesarias. El argumento histórico se convirtió en un justificante, pero marcaría la tendencia discursiva y de acción política, que percibirían al liberalismo y a la revolución como una especie de mito político o fundador.⁵³

En ese tenor, lo que algunos intelectuales posrevolucionarios como Wistano Luis Orozco, Frank Tannenbaum, Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera y George McCutchen McBride fueron construyendo como la “leyenda negra” del porfiriato, al escribir no sólo sobre los acontecimientos que marcaron el mundo rural (represiones, despojos, asesinatos) sino lo que implicó en sí la legislación liberal, ha significado una tendencia importante. Estos autores y otros que siguieron sus palabras, afirmaron que la enajenación de tierras que se dio a partir de la Ley de desamortización de bienes corporativos del 25 de junio de 1856 ocasionó una “proletarización” del campesinado, principalmente de aquel que se encontraba en comunidades indígenas cercanas a propiedades privadas, dando paso, de esta manera, a una desmesurada expansión de las haciendas y ranchos, y a casi la desaparición de los pueblos

⁵³ Véanse Azuela, Antonio, “El problema con las ideas que están detrás”, en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, op. cit., nota 10, p. 97; Hale, Charles, “Los mitos políticos de la nación mexicana: el liberalismo y la revolución”, *Historia Mexicana*, México, vol. XLVI, núm. 4, .1996, pp. 821-837.

y barrios indígenas.⁵⁴ Sin duda, tanto Orozco, Molina y Tanenbaum consideraron a los dueños de haciendas como los principales causantes de la crisis agraria que ocasionó la revolución de la segunda década del siglo XX,⁵⁵ estableciendo una relación directa entre la privatización-despojo de los terrenos comunales, el descontento en el campo y la revo-

⁵⁴ Arréchiga considera que con la ofensiva liberal de la desamortización culminó el proceso de disolución de los barrios indígenas de la Ciudad de México que se había iniciado en el siglo XVIII, en Arréchiga, E., “Barrios indios de la Ciudad de México frente a la desamortización (en tiempos de Juárez), en Hernández Silva, H.C., (coord.), *Los mil rostros de Juárez y del liberalismo mexicano*, México, UAM, 2007, pp. 139-177; también véase Pittman, D.K., *Hacendados, campesinos y políticos. Las clases agrarias y la instalación del estado oligárquico en México 18691-1876*, México, FCE, 1989.

⁵⁵ En los últimos años han surgido varios estudios que ponen en entredicho la visión en torno a lo que implicaron las haciendas en el mundo rural mexicano, lo que no descarta la existencia de hacendados con amplios deseos de extenderse sobre un mayor número de tierras que les permitían ampliar sus espacios ecológicos y productivos. Véase entre algunos a Nickel, Herbert J., *Morfología social de la hacienda mexicana*, op. cit., nota 10; Miller, Simon, *Landlords and Haciendas in Modernizing Mexico: Essays in Radical Reappraisal*, Amsterdam, CEDLA, 1997; Escobar Ohmstede, Antonio, “Introducción. Las haciendas y su papel en los espacios rurales, siglos XIX y XX”, en Escobar Ohmstede, Antonio y Rangel Silva, José Alfredo (coords.), *Haciendas, negocios y política en san Luis Potosí, siglos XVIII al XX*, México, El Colegio de San Luis, 2011, pp. 9-29; Gómez Serrano, Jesús, “Mitos y realidades del latifundismo porfiriano. Una aproximación regional desde Aguascalientes”, en Escobar Ohmstede, Antonio y Mathhew Butler (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries*, nota 10, 2013, pp. 545-645; Miller, Simon, “Junkers mexicanos y haciendas capitalistas, 1870-1910”, en Margarita Menegus y Alejandro Tortolero (comps.), *Agricultura mexicana. crecimiento e innovaciones*. México, Instituto Dr. José María Luis Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-UNAM, 1999, pp. 127-173; Butler, Mathhew, “Acasillados before Agraristas: Moral Economy and Agrarian Reform on the Buenavista Pulque State”, en Escobar Ohmstede, Antonio y Butler, Mathhew (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries*, nota 10, 2013, pp. 419-457.

lución iniciada en 1910. Orozco criticó duramente el papel de las compañías deslindadoras (surgidas a partir de las leyes de baldíos) y la ambición de miembros de los grupos de poder por controlar y manejar un mayor número de recursos naturales, concretamente a partir de su experiencia como defensor de sectores agrarios intermedios en San Luis Potosí y en otras partes del país, y como abogado de importantes hacendados.⁵⁶

Por su parte, Molina cuestionaba la falta de comprensión de los “criollos nuevos” o “criollos liberales” respecto de los indios y mestizos, y fustigó la concentración de la tierra por los latifundios e impulsó la necesidad de dividirlos.⁵⁷ A pesar de que el cuestionamiento de Molina fue devastador, exhibió la imagen del indígena como pasivo, y una muestra (siguiendo quizá la corriente positivista y darwinista social) de que los indígenas obtenían lo mínimo necesario debido a

⁵⁶ Rangel, José Alfredo, “Los comuneros, el abogado y el senador. Cultura política y orden liberal a fines del porfiriato”, *op. cit.*, nota 44, pp. 937-1000.

⁵⁷ Un contemporáneo de Molina contradecía su visión sobre el latifundio, al considerar: “Para el criterio revolucionario mexicano, el latifundismo en una nación significa miseria, analfabetismo, degeneración y muerte vergonzosa para el pueblo. Tal creencia es tan falsa como decir que la sal contenida en las aguas del mar perjudica el brillo de las estrellas de la constelación de Orión”, en Bulnes, Fernando, *Los grandes problemas de México*, México, SRA-CEHAM, 1981, p. 133. También se puede comprender el análisis de Molina Enríquez en Kourí, E., “Interpreting the Expropriation of Indian Pueblo Lands in Porfirian Mexico: The Unexamined Legacies of Andrés Molina Enríquez”, *The Hispanic American Historical Review*, vol. 82, núm. 1., 2002, pp. 169-120.

su "grado evolutivo".⁵⁸ Sin duda, la posición de estos autores a partir de sus vivencias cotidianas en el Altiplano mexicano no deja a un lado la existencia de fenómenos avasalladores en torno a los pueblos y sus recursos, pero no habría que considerar solamente lo negro y lo blanco en un análisis en que los actores sociales son tan diversos.

Por otra parte, hay que señalar que la(s) reforma(s) agraria(s) mexicanas tuvieron un proceso complejo y prolongado. La reforma tuvo su origen en una revolución popular de gran envergadura y se desarrolló durante una guerra civil. El Plan de Ayala, propuesto por Emiliano Zapata y adoptado en 1911, exigía la devolución a los pueblos de las tierras que habían sido concentradas en las haciendas, lo cual incluso provocó que muchos linderos de haciendas estuvieran cercanos a las casas de los poblados.⁵⁹ En 1912 algunos jefes militares revolucionarios hicieron los primeros repartos de tierras. En 1915 las tres fuerzas revolucionarias más importantes, el constitucionalismo, el villismo y el zapatismo, promulgaron las leyes agrarias. Desde la Constitución de 1917

⁵⁸ Kourí, Emilio, "Los pueblos y sus tierras en el México porfiriano: un legado inexplorado de Andrés Molina Enríquez", en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de los grandes problemas nacionales*, nota 10, pp. 253-333; también véase Molina Enríquez, A., *Los grandes problemas nacionales (1909)*, México, Era, 1979, pp. 118-131.

⁵⁹ Valladares de la Cruz, Laura R., *Cuando el agua se esfumó. Cambios y continuidades en los usos sociales del agua en Morelos, 1880-1940*, op. cit., nota 40.

y con sucesivas adecuaciones hasta 1992, el reparto de tierras fue un mandato constitucional y político del Estado. Dicho reparto sigue siendo prerrogativa si se concibe la reforma agraria como un concepto más amplio que la mera distribución de la propiedad.

Durante el régimen de Venustiano Carranza se aplicó el recién aprobado decreto de reforma agraria de manera muy tenue, entregándose 116,899 hectáreas a un total de 47,324 campesinos (con reticencia del gobierno). Los caudillos militares del norte (Calles y Obregón) repartieron 6,805,000 hectáreas entre 3,800 ejidos, de las que 1,701,000 eran de temporal y apenas 245,000 eran de riego, en las que la décima parte se encontraba en Morelos; a cada ejidatario le favoreció en promedio menos de tres hectáreas cultivables, de las que sólo un tercio de hectárea era de riego.⁶⁰ Se habían presentado 10,000 solicitudes de dotación, de las cuales menos de la mitad fueron atendidas, faltando más de 5,000 comunidades de presentar la demanda territorial. Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, repartieron entre 1930 y 1934 menos de 2 millones de hectáreas a 133,000 ejidatarios.

⁶⁰ Tobler, Hans W., *La revolución mexicana. Transformación social y cambio político 1876-1940*, México, Alianza, 1994.

Es así que Obregón, para obtener el apoyo zapatista, había iniciado en 1921 el reparto agrario en Morelos.⁶¹ En Veracruz, el entonces gobernador Adalberto Tejeda (1921 a 1924 y de 1928 a 1934) efectuó también el reparto donde la consolidación de bases de apoyo político parecía permear su actividad;⁶² Salvador Alvarado y Carrillo Puerto repartieron en Yucatán la zona maicera en ejidos, pero dejaron casi intactos los henequenales.⁶³

Durante el largo período que se extiende de 1911 a 1992 se otorgaron a los campesinos –con lo cual se terminó homogeneizando a la población rural–, sin considerar las diferencias entre los que eran indígenas, más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio de México y cerca de dos terceras partes de la propiedad rústica total del país. Según las Resoluciones Presidenciales de dotación de tierras, se establecieron unos 30,000 ejidos y comunidades que incluyeron 3,1 millones de jefes de familia, aunque conforme al Censo Agropecuario de 1991 se

⁶¹ Cfr. Valladares de la Cruz, Laura R., *Cuando el agua se esfumó. Cambios y continuidades en los usos sociales del agua en Morelos, 1880-1940*, op. cit., nota 40.

⁶² Escobar Ohmstede, Antonio, y Gordillo, Jacqueline, “¿Defensa o despojo? Territorialidad indígena en las Huastecas, 1856-1930”, en *Estudios campesinos en el Archivo General Agrario*, México, CIESAS-RAN, 1998, pp. 15-74.

⁶³ Ortiz Yam, Inés, *De milperos a henequeneros en Yucatán, 1870-1937*, México, El Colegio de México, 2013, p. 169-209.

consideraron como ejidatarios y comuneros 3.5 millones de los individuos encuestados. A finales del siglo XX, la llamada propiedad social comprendía el 70% de los casi 5 millones de propietarios rurales y la mayoría de los productores agropecuarios de México.

Las cifras reflejaban el prolongado reparto de las tierras, pero no mostraban la construcción de un país predominantemente urbano, industrial y dotado de un numeroso sector de servicios. Sin embargo, la reforma agraria no logró el bienestar sostenido de la población, y los individuos a los que benefició viven hoy en una pobreza extrema. El desarrollo rural y agropecuario fue incapaz de responder eficaz y equitativamente a la transformación demográfica y estructural del país. Esta contradicción tiene muchas causas, y se explica en parte por las características del proceso de redistribución de tierras en México.

a. El agua en la reforma agraria

En 1911 la Secretaría de Agricultura y Fomento expidió una Circular en la que solicitaba a los jefes políticos y presidentes municipales datos relativos a los recursos hídricos e hidráulicos que había en cada uno de los estados; para ello debían responder un cuestionario sobre riego y la existencia de ríos y arroyos perennes, así como sobre espacios apropiados para

construir presas. Quizá como parte de los informes finales de los cuestionarios, los gobiernos revolucionarios criticaron la política del régimen porfirista para concesionar los recursos naturales a particulares, sin que el gobierno federal recibiese compensación alguna. En marzo de 1914, Querido Moheno, Secretario de Industria y Comercio en el gobierno de Adolfo de la Huerta, planteó en un discurso que sólo al reformar la legislación sobre las concesiones, el gobierno tendría facultades para cobrar impuestos. Como ejemplo mencionó que la Compañía de Luz y Fuerza de la ciudad de México obtenía anualmente millones de pesos por la explotación de la caída de agua de Necaxa. Sin embargo, el erario público no recibía “un solo centavo”,⁶⁴ aunque nunca se habló de que la inversión fue privada y no pública.

Con los constitucionalistas en el gobierno, continuó el debate sobre las concesiones. Una Comisión estableció que era justo recuperar la riqueza del subsuelo y las aguas que estaban en manos de empresarios. El 15 de agosto de 1916, Venustiano Carranza expidió una ley que obligaba a los extranjeros que quisieran adquirir concesiones sobre terrenos nacionales, aguas federales, fondos mineros, permisos para la explotación de las riquezas naturales (como productos forestales, pesqueros o petroleros), a renunciar a la protección de sus respectivos gobiernos en caso de conflicto.

⁶⁴ *El Economista*, 21 de marzo de 1914.

En el informe de 1916, Pastor Rouaix, Secretario de Fomento, señaló que la nueva legislación impediría que los capitalistas monopolizaran los recursos naturales valiéndose de sus influencias para conservar sus concesiones. Asimismo, apuntó que era preciso gravar el uso de los recursos hídricos como un acto de justicia, pues “desde el momento que la Nación [era] propietaria de las aguas, debe percibir una compensación, muy módica en un por ciento, en cambio de aumento de producción y valor que tienen los usuarios en sus fincas”.⁶⁵ En este sentido, Rouaix ponía sobre la mesa el que la utilización de los recursos fuera pagada por aquellos que los empleaban, con el fin de que el gobierno contara con mayores recursos para la política hidráulica que pretendía desarrollar 10 años después.

El artículo 27 de la Constitución de 1917 incidió directamente en torno a cómo se podría reglamentar de manera posterior el tema hídrico, el cual estableció que la *nación* era la propietaria originaria de las tierras, las aguas y el subsuelo comprendidos dentro de su territorio.⁶⁶ El artículo ratificó el contenido de la ley de diciembre de 1910 que definía qué corrientes podían ser consideradas de propiedad federal

⁶⁵ *Boletín Oficial de la Secretaría de Fomento*, diciembre de 1916.

⁶⁶ Nuñez Luna, Alejandra, “Las aportaciones del jurista sobre la propiedad de las aguas: del rey a la nación”, en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de los grandes problemas nacionales*, México, nota 10, pp. 127-128.

al hacer a un lado los criterios de navegabilidad y flotabilidad que habían sido esenciales en la legislación anterior, y que tanta controversia habían causado. Además, se adoptaron de manera definitiva los conceptos de dominio público y de propiedad inalienable e imprescriptible de la nación sobre los tipos de corrientes,⁶⁷ propiedad que sería ejercida por el gobierno federal como representante de la nación.⁶⁸

En los primeros años de la década de 1920, junto con la tierra comenzó a generarse un proceso de transferencia de derechos de agua a los ejidos, pero en las leyes y decretos que inicialmente normaron las restituciones y dotaciones de tierras, nada se dijo acerca del elemento hídrico.⁶⁹ Fue hasta el 30 de abril de 1926 que se emitió el primer decreto que establecía una reglamentación más precisa en relación con las restituciones y dotaciones de aguas, en el cual casi se daba a entender que se les había “olvidado” el agua en las disposiciones relativas a la tierra emitidas después del artículo 27 constitucional, por lo que se establecía que cuando hubiera varias solicitudes sobre una misma corriente, ninguna de ellas se debía resolver de manera aislada, sino que

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 141, 163-169.

⁶⁸ Aboites, Luis, *El agua en la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, *op. cit.*, nota 21, p. 88.

⁶⁹ Escobar Ohmstede, Antonio y Sandré Osorio, Israel, “Repartos agrarios en seco. Agua y tierra en el cardenismo”, *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, México, CIESAS-CONAGUA, año 12, núm. 36, 2007, pp. 70-87.

se debía realizar un plan general de distribución, lo que actualmente se consideraría como gestión de cuencas.

El decreto de 1926 también consideró que los ejidos podían obtener tierras de riego por restitución o por dotación, en cuyo caso se les asignaría un volumen que se fijaría en relación con el total de líquido de que disponían las fincas afectadas y la superficie total que regaban. Esta forma de acceso podría ser obtenida de manera separada cuando por cualquier razón no se entregara de manera inmediata el volumen de agua correspondiente a las tierras consideradas de riego dentro de la restitución o la dotación.⁷⁰

Exactamente un año después, se expidió la Ley de dotaciones y restituciones de tierras y aguas, la cual era reglamentaria del artículo 27 de la Constitución. Una de las disposiciones más importantes era en torno a las obras hidráulicas, ya que establecía que dentro de las dotaciones de aguas, quedaban excluidas las construcciones permanentes de captación, derivación y conducción destinadas a irrigar terrenos que no formaran parte del ejido; también se excluían aquellas cuya finalidad fuera regar tanto tierras ejidales como aquellas que hubieran quedado en manos de los propietarios

⁷⁰ Fabila, Manuel, *Cinco siglos de la legislación agraria, 1493-1940, op. cit.*, nota 1, pp. 442-449.

afectados.⁷¹ Se trataba de una disposición con connotaciones sociales importantes, debido a que la continuidad del dominio sobre la infraestructura hidráulica por parte de los afectados permitiría seguir ejerciendo el control y manejo sobre la distribución del agua en detrimento de los ejidatarios y otro tipo de usuarios, como podrían ser las Juntas de agua. Entre 1926 y 1929 se cubrió el vacío con respecto al tema de la tierra, pero la propia ley de aguas se había quedado atrasada, y fue sólo hasta 1929 que fue modificada con la finalidad de incorporar en ella las medidas que concernían al reparto de tierras y aguas. De esta manera, la ley de aguas de agosto de 1929 dispuso nuevas reglas relativas al uso del agua al derogar la de 1910;⁷² asimismo, puso de manifiesto la posibilidad de modificar los derechos de los antiguos concesionarios cuando así lo exigiera el cumplimiento de las leyes agrarias.

Cabe destacar que la ley de 1929 marcó otro cambio relevante en el sentido de instituir la formación de organizaciones denominadas “Asociaciones de Usuarios”, las cuales serían obligatorias cuando se tratara de aprovechamientos colectivos realizados a partir de una sola toma,⁷³ siendo regi-

⁷¹ *Ibidem*, pp. 449-475.

⁷² Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Legislación de Aguas en México*, *op. cit.*, nota 43, p. 113-132.

⁷³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de agosto de 1929.

das por juntas directivas cuyas funciones consistían en dirigir la gestión del líquido en sus respectivas agrupaciones y a la vez actuarían como agentes del ejecutivo dentro de ellas, y sus resoluciones serían avaladas por la Secretaría de Agricultura y Fomento. Las juntas directivas tenían la obligación de rendir informes con respecto a la resolución de conflictos y sobre la administración de los sistemas de riego a la Secretaría, como se pudo apreciar brevemente en el apartado anterior.

Como se puede apreciar, entre 1920 y 1930 las transformaciones iban en dos sentidos: por una parte, el ingreso de los ejidos en el escenario agrario y la redistribución del agua, lo que implicó la desaparición de los arreglos locales y regionales preexistentes a la par de las obras hidráulicas, y si bien se establecieron criterios para fijar las asignaciones de aguas a los ejidos conforme a superficie regable, al clima, a los cultivos o a las pérdidas de conducción, en la realidad eran los factores de índole político los que podían influir en el reparto. El proceso de reconstrucción de los arreglos a partir de las nuevas bases sociales gozaría de reconocimiento y legitimidad por parte de todos los usuarios, pero resultó largo, difícil y con muchas complicaciones, y quizá seguimos todavía arrastrando parte de los problemas que se originaron en ese momento histórico. Por otra parte, la redistribución del agua significaba también un nuevo reparto del poder, aspect-

to que se reflejaría a la hora de elegir a las juntas directivas de las asociaciones de usuarios contempladas en las leyes de aguas de 1929 y 1934.

b. Características del proceso reformista

La reforma agraria se desarrolló como un proceso de formación de minifundios cuya producción era insuficiente para satisfacer plenamente las necesidades de las familias campesinas. Los campesinos que luchaban por la obtención de tierras solicitaban tierras de cultivo y agua; además, pretendían conseguir una seguridad alimentaria y una autonomía mediante el consumo directo de alimentos básicos de producción propia, lo cual a su vez disminuiría los productos en el mercado y, por lo tanto, la capacidad de obtener financiamientos, incluso cuando no todos los campesinos se sustentaban en el campo, pero sí se veía en éste el elemento esencial para el desarrollo. En este sentido, una de las grandes preocupaciones de los gobiernos posrevolucionarios fue cómo lograr que los productos cosechados en el mundo rural por aquellos que tenían la tierra, llegaran a los mercados, principalmente urbanos, y se lograra la consolidación de mercados internos de intercambio y consumo.

En el segundo período de la reforma agraria, que se extiende de 1920 a 1934, las tierras repartidas fueron un

complemento del salario de los trabajadores rurales; las pequeñas parcelas debían proporcionar una base alimentaria, una vivienda y otros bienes para mejorar los ingresos obtenidos de las haciendas y propiedades agroexportadoras, que eran el sector más dinámico de la economía mexicana. El reparto de las tierras se entendió entonces como un acto de "justicia" que elevaba el bienestar de los campesinos; pero su importancia para el desarrollo económico nacional no se tomó en consideración y en muchos casos hubo oposición de los ideólogos revolucionarios y de sectores del ejército, como se apreció en San Luis Potosí, Morelos, Oaxaca, Puebla, Tamaulipas, Guerrero y el Estado de México.⁷⁴

La inercia de la política de la pequeña propiedad (minifundista) del primer periodo de la reforma persistió. Diversas normas y ordenamientos establecieron las dimensiones de la superficie de la unidad de dotación de tierras: en 1922 la parcela individual para uso particular y disfrute familiar en los ejidos debía medir entre 3 y 5 hectáreas para las tierras de riego, o entre 4 y 6 hectáreas para las tierras de temporal. El Código Agrario de 1934 fijó estas dimensiones mínimas en 4 y 8 hectáreas respectivamente; la relación de equivalencia era pues de 1:2, lo cual, dependiendo de la calidad de

⁷⁴ Falcón, Romana, *Revolución y caciquismo en San Luis Potosí, 1910-1938*, op. cit., nota 10, p. 336-386.

la tierra o del espacio geográfico en que se encontraba, podrían ser insuficiente.

A diferencia de los sonorenses (Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles), Lázaro Cárdenas consideraba el ejido como distinto de la pequeña propiedad, y deseaba convertirlo en una unidad productiva agrícola importante. En su toma de posesión, Cárdenas acentuó que la política agraria del gobierno no se limitaría a dar dotaciones, sino que iniciaría los trámites legales para señalar nuevas zonas a los campesinos que hubieran sido dotados de tierras en terrenos impropios para la agricultura; además, se les otorgaría créditos refaccionarios, obras de transformación y se cumpliría con las solicitudes de terrenos irrigables. El gobierno cardenista repartió aproximadamente 18 millones de hectáreas, casi todo en forma de ejidos, a 811,115 beneficiarios.⁷⁵ En 1940 los ejidos ocupaban la mitad de la tierra cultivable del país y más de la mitad de la que estaba en producción.

En apoyo al programa agrario, Cárdenas aumentó la magnitud y alcances de la burocracia agraria. El Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) se convirtió en una de las dependencias más importantes junto con la

⁷⁵ En términos generales, no hay un total acuerdo entre lo repartido y el número de beneficiados.

Comisión Nacional de Irrigación (CNI). Para la mayoría de los pobladores, los trabajadores e ingenieros del DAAC y de la CNI eran los únicos contactos que se tenían con el Estado, así como el medio para poder validar las solicitudes que se tramitaban en las diversas dependencias.

De los 8.3 millones de hectáreas repartidas hasta 1930, sólo 1,940,468 eran tierras de labor, y 524,711 estaban clasificadas como susceptibles de abrirse al cultivo. De tal forma que la tierra cultivable por ejidatario era de 4.6 hectáreas en el ámbito nacional y de 3 hectáreas en el centro del país; y en poder de los ejidos estaba únicamente el 13.05% de las tierras de riego.⁷⁶ No obstante, en 1940, la CNI consideró que el 50% de las tierras regadas se encontraban en posesión de colonos, de ejidatarios el 32% y de “antiguos pequeños propietarios” el 18%.

Por otra parte, los nuevos ejidatarios no contaban con los medios e insumos necesarios para realizar una explotación agrícola adecuada y productiva; esto se debía en gran medida al tipo de tierras que se les entregó, así como a la falta de infraestructura agrícola y de equipos de cultivo en el campo, y a los daños o el abandono de las obras hidráulicas

⁷⁶ Meza Andraca, Manuel, “El ejido y la agricultura nacional”, *La cuestión agraria mexicana*, México, PNR, 1939, p. 190.

previamente construidas. La respuesta gubernamental a una realidad complicada surgió de la CNI. En 1936, este organismo consideró que parte de su labor era complementar la política agraria con el fin de lograr “el mejoramiento económico social de las masas campesinas del país”. Se pensaba que después de haber obtenido el aprovechamiento de las aguas internacionales del norte, haber creado 11 Sistemas de Riego y fortalecido las “grandes obras de riego”, era el momento de hacer un alto en el camino e impulsar el desarrollo de la pequeña y mediana irrigación con el fin de mejorar y distribuir de manera equitativa los beneficios entre los diversos sectores rurales.

Luis Cabrera, autor del decreto del 6 de enero de 1915, fue un fuerte crítico de la política agraria de Lázaro Cárdenas, sobre todo cuando se fueron expropiando los henequenales de Yucatán.⁷⁷ Cabrera concibió al ejido como un complemento del ingreso del jornalero y de existencia efímera, mientras se crearan fuertes sistemas en pequeño de explotación agrícola que sustituyeran a las grandes extensiones (haciendas, latifundios). El ejido era un puente provisional entre la pequeña y mediana explotación agrícola, aspecto que no compartió Cárdenas.

⁷⁷ Cfr. Cabrera, Luis, *Un ensayo comunista en México*, México, Polis, 1937.

Para el gobierno de Cárdenas, el ejido era el eje principal para emprender una transformación de fondo en las estructuras agrarias del campo, por lo que la concepción de ejido cambió radicalmente. Durante su primer informe de gobierno, en septiembre de 1935, el presidente señaló: "...por el hecho de solicitar ejidos, el campesino rompe su liga económica con el patrón, y en esas condiciones el papel del ejido no es el de producir el complemento económico de un salario... sino que el ejido, por su extensión, calidad y sistema de explotación debe bastar para la liberación económica absoluta del trabajador, creando un nuevo sistema económico-agrícola, en todo diferente al régimen anterior... para sustituir el régimen de los asalariados del campo y liquidar el capitalismo agrario de la República".⁷⁸ Bajo estos nuevos lineamientos en materia agraria, se buscaría la convivencia de tres sistemas distintos de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad privada, el ejido y las tierras comunales, siendo la irrigación el eje que los cruzaría.⁷⁹

⁷⁸ Cárdenas, Lázaro, *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas, informes de gobierno y mensajes presidenciales de año nuevo, 1928-1940*, México, Ed. Siglo XXI, 1978, p. 1926.

⁷⁹ Véase Aboites, Luis, *El agua en la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, *op. cit.*, nota 21; del mismo autor "Nación, federación y población rural. Consideraciones sobre el problema agrario posrevolucionario", en Jaime Bailón *et al.*, (coords.), *El Siglo de la Revolución Mexicana*, México, INEHRM, t. I, 2000, pp. 91-104.

Al empezar el sexenio, existían 20,246 expedientes agrarios sin resolver, ya que solamente habían sido solucionados de manera provisional, a través de mandamientos positivos o negativos de los gobernadores de los estados, unos 7,000; y amplias regiones del país no habían modificado la estructura de la tenencia de la tierra. Con la creación del Departamento Agrario en 1934, su titular, el licenciado Gabino Vázquez, agilizó los trámites de los expedientes agrarios atrasados y logró expedir un gran número de Resoluciones Presidenciales de carácter positivo, que ampararon la dotación de tierras a cientos de pueblos.

En diciembre de 1934 se publicaron 73 Resoluciones Presidenciales, que dotaron con más de 89,000 hectáreas a 8,000 campesinos, mientras que en 1935 se intensificó de manera drástica el reparto agrario, al entregarse más de un millón y medio de hectáreas a un total de 100,000 jefes de familia. Para 1936, el ritmo de dotación de tierras rebasó todas las expectativas, pues se entregaron tres millones de hectáreas a 171,097 campesinos; para los años de 1937 a 1940 se consideraron un total de 9 millones y medio de hectáreas otorgadas a 561,748 ejidatarios.

El Código Agrario de 1942 elevó el mínimo a 5 hectáreas de tierras de riego, y la reforma constitucional de 1946 lo incrementó a 10, sin que hubiese ampliación posterior.

Sin embargo, estas medidas de dotación mínimas, que parecen estrechas, nunca se cumplieron. Hasta 1992, las Resoluciones Presidenciales reflejaban la clasificación de las tierras en el momento en que fueron emitidas, y mencionan los siguientes promedios por beneficiario: 0.6 hectáreas de tierras de riego; 4.2 hectáreas de tierras de temporal; 18.6 hectáreas de tierras de agostadero; 3.6 hectáreas de tierras de monte; 0.4 hectáreas de tierras desérticas; y 7.1 hectáreas de tierras indefinidas, para un total de 34,5 hectáreas. Las parcelas individuales sólo contenían las dos primeras categorías –de riego y de temporal (tierras cultivables)–, mientras que las demás eran para el disfrute comunitario. Un predio promedio de 5.4 hectáreas de tierras de temporal correspondía a un minifundio, y su dimensión permaneció invariada.

La crisis mundial de 1929 terminó con la aspiración de México de convertirse en un país agroexportador. La quiebra de las haciendas tradicionales remanentes, así como de algunas empresas modernas recientes, replanteó el papel de la reforma agraria en la economía nacional.⁸⁰ La expropiación de las empresas petroleras extranjeras en 1938 encaminó

⁸⁰ Knight, Alan, *The Mexican Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. II, 1986, pp. 73-107.

al país hacia el desarrollo industrial,⁸¹ y se asignó al campo la función de abastecer alimentos suficientes y a precios bajos a la creciente población urbana.

El autoconsumo, privilegiado durante la etapa de las pequeñas propiedades, tuvo un papel subordinado respecto al objetivo de abastecer unos mercados controlados por el Estado. Un conjunto de empresas públicas o paraestatales se fue estableciendo para promover la participación de los ejidos en los mercados y en la autosuficiencia alimentaria. Las empresas constructoras de infraestructuras de irrigación, las empresas financieras, las empresas aseguradoras rurales, los monopolios comerciales del gobierno federal, las empresas públicas de fertilizantes, maquinaria y semillas, y una multitud de dependencias de servicios tejieron una red que dirigía, financiaba, distribuía y comercializaba la producción del agro mexicano. El intervencionismo gubernamental se convirtió en la fuerza más poderosa de la economía rural mexicana. La producción de algodón –las exportaciones algodonerías fueron el sector agrícola más dinámico y redituable entre los años de 1940 a 1970– constituyó una

⁸¹ Cfr. Serna, Ana María, *Manuel Peláez y la vida rural en la Faja de oro. Petróleo, revolución y sociedad en el norte de Veracruz, 1910-1928*, México, Instituto Mora, 2008.

excepción, ya que generalmente quedó bajo el control de empresas privadas extranjeras.⁸²

c. ¿Y el agua?

Los gobiernos posrevolucionarios elaboraron una nueva legislación que consideró tres ejes de los usos del agua: irrigación, abasto y electricidad. Los dos primeros fueron un binomio, mientras que el asunto de la generación de electricidad quedó fuera del control de la Secretaría de Agricultura y Fomento.⁸³ En 1926, el presidente Plutarco Elías Calles decretó la Ley sobre Irrigación con aguas federales que declaraba de utilidad pública “la irrigación de las propiedades agrícolas privadas”, pero siempre que usaran aguas de jurisdicción federal. Para construir las obras de irrigación en la república fue necesario formar un órgano administrativo: la Comisión Nacional de Irrigación, que dependería directamente de la Secretaría de Agricultura y Fomento.⁸⁴

⁸² Cfr. Aboites, Luis, *El norte entre algodones. Población, trabajo agrícola y optimismo en México, 1930-1970*, México, El Colegio de México, 2013.

⁸³ En 1937 se creó la Comisión Federal de Electricidad, la cual se encargó de la construcción de presas hidroeléctricas y responsable de producir la energía eléctrica del país.

⁸⁴ Véanse Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Legislación de Aguas en México, op. cit.*, nota 43, p. 81; Herrera y Lasso, Leopoldo, *Apuntes sobre irrigación. Notas sobre su organización económica en el extranjero y en el país*, México, IMTA-CIESAS, 1994 (edición facsimilar); Palacios, Leopoldo, *El problema de la irrigación*, México, IMTA-CIESAS, 1994.

La paulatina centralización de las aguas por parte del gobierno federal desarticuló los mercados locales (negociaciones, acuerdos) de aguas, donde pueblos y particulares las vendían o intercambiaban. Así, en 1930 la Secretaría de Agricultura y Fomento recibió informes en los que se asentaba que algunos pueblos continuaban con la práctica de vender el agua, pese a la prohibición de hacerlo. Unos años después, en 1934, el presidente Abelardo Rodríguez expidió la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, en la que señalaba que la nación, representada por los poderes federales, tenía la soberanía y el dominio sobre las aguas.⁸⁵ En ella se plasmó la normatividad para el aprovechamiento de las aguas destinadas a la irrigación y el abasto. Dos puntos que quedaron señalados en la confirmación del uso de las aguas fueron que la dependencia dejaría de otorgar consideraciones especiales a las personas indigentes y tampoco podría dispensar los requisitos establecidos en la Ley de Aguas. En 1938, una circular girada por la Secretaría de Agricultura y Fomento ratificó la obligación de entregar la documentación de las solicitudes de forma correcta. Los notarios públicos y los Jueces debían seguir puntualmente lo establecido en el artículo 50 de la Ley sobre las Causales de Nulidad de las Concesiones, pues de esa manera se evitarían los frecuentes perjuicios que

⁸⁵ *Ibidem*, p. 152.

sufrían los usuarios de aguas nacionales por falta de observancia del reglamento respectivo. En 13 de diciembre de 1946 fue publicada la Ley de Riegos, mediante la cual se pretendía fomentar la construcción y la operación de los distritos de riego que se formasen con las tierras de ejidos, la propiedad agrícola privada o los terrenos de propiedad nacional,⁸⁶ lo cual implicaría una desventaja para los diversos usuarios, principalmente los ejidatarios.

Respecto a la legislación de los usos domésticos del agua, desde 1928 la Secretaría de Agricultura y Fomento fue la encargada de reglamentar las concesiones para abasto de agua potable a los poblados que requirieran este servicio; el Departamento de Salubridad Pública se encargó de dictar las disposiciones sanitarias en materia de aguas. Los gobiernos locales y la iniciativa privada no lograron poner en marcha un óptimo servicio de agua potable en el país. El gobierno federal fue la única instancia con recursos para resolver las crisis de abasto de agua potable en algunas ciudades; sin embargo, esta mejoría ocasionó el debilitamiento del dominio y el manejo del gobierno estatal y de los ayuntamientos sobre este recurso. En 1934, el gobierno federal promovió reformas a la Ley de Aguas Nacionales con la finalidad de que los ayuntamientos contaran con el suficiente recurso

⁸⁶ *Ibidem*, p. 271.

hídrico “para satisfacer las necesidades de los habitantes de las poblaciones”, que incluía el riego de terrenos en zonas urbanas, el lavado de atarjeas y el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica para el alumbrado público.⁸⁷ Este control de los recursos hidráulicos derivó en que los presidentes municipales solicitaran acceso a las aguas de otras comunidades con el argumento de la *utilidad pública*.

Por otra parte, al Departamento de Salubridad correspondía determinar la potabilidad del agua destinada al uso de las poblaciones del país. El 9 de septiembre de 1935, ese Departamento emitió un reglamento para el análisis del agua, donde se señalaba que esta dependencia era la única con facultades para realizar los exámenes de potabilidad. Durante los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán se desarrollaron proyectos para dotar de agua a amplios sectores de la población en el país.⁸⁸ En 1940, Lázaro Cárdenas expidió el Reglamento de la Ley sobre Servicios Públicos de aguas potables en el Distrito Federal, y en 1947, Miguel Alemán avaló varias leyes en ese sentido: el Reglamento de la Policía Federal Hidráulica, la Ley Federal de Ingeniería sanitaria que introducía la obligación para los nuevos centros de

⁸⁷ *Ibidem*, p. 137-138.

⁸⁸ *Cfr.* Birrichaga Gardida, Diana, “Modernización del sistema hidráulico rural en el Estado de México (1935-1940), en Birrichaga Gardida, Diana (coord.), *La modernización del sistema de agua potable en México, 1810*, México, El Colegio Mexiquense, 2007.

población de contar con la aprobación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, “pero sólo en cuanto a la parte de esos proyectos relativa a las obras de abastecimiento de agua potable y alcantarillado”.⁸⁹ En 1956, la Ley de Cooperación para dotación de agua potable a los municipios estableció que el gobierno federal cooperaba con las autoridades locales para dotar de mejores servicios de agua potable a todas las comunidades.

La legislación emitida sobre el agua sólo representa una arista del corpus legal, pues hace falta explicar por qué el Estado sancionó nuevas leyes. A finales de la década de 1940 se crearon varias comisiones ejecutivas para planear el desarrollo regional y la construcción de las obras de infraestructura en los ríos Papaloapan, Tepalcatepec, Balsas, Lerma-Chapala-Santiago, Grijalva, Fuerte, Pánuco. Su mayor auge se dio entre 1950 y 1960. El marco legal para estas cuencas surgió como resultado de acuerdos presidenciales que les dieron origen. En diciembre de 1951, los acuerdos de las comisiones del Papaloapan y del Tepalcaltepec fueron sancionados y con ello se les dio fuerza de ley. En los años siguientes, las comisiones desaparecieron debido a la presión ejercida por los diversos estados que pugnaron por ejercer los presupuestos de las comisiones, los cuales eran abundantes.

⁸⁹ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Legislación de Aguas en México*, op. cit., nota 43, p. 287.

La Secretaría de Recursos Hidráulicos, creada en 1946, se transformó posteriormente en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. En diciembre de 1971 fue aprobada una nueva Ley Federal de Aguas que buscaba regular la explotación y el aprovechamiento de este recurso propiedad de la nación. La orientación de esta Ley fue intervencionista, pues unificó las diversas disposiciones jurídicas en materia de agua. En el caso de las concesiones, las limitó a 50 años. Un giro diferente fue que para el aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional, tenían prioridad los usos domésticos y urbanos sobre los agrarios e industriales.

4. El papel de la legislación agraria en la segunda mitad del siglo XX

La subordinación al gobierno por parte de aquellos que se consideraban los beneficiados tenía un poderoso apoyo en la legislación agraria. Las tierras que se entregaban en usufructo permanecían como propiedad de la nación por concesión a una corporación civil: el ejido o la comunidad. Es así que, con base en las diversas normas legales, el ejido, dotado de personalidad jurídica, asamblea de socios y autoridades representativas, era también la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la concesión. Las parcelas que se entregaban a los ejidatarios para disfrute particular quedaban sujetas a condiciones restrictivas: la tierra debía ser cultivada

personalmente por el titular; no podía mantenerse ociosa, venderse, alquilarse ni usarse como garantía; era inalienable pero podía ser heredada por un sucesor escogido por el titular siempre que no hubiese sido fragmentada; pero, sin duda, las diversas realidades distaban mucho de esta concepción que manejaban las diversas entidades gubernamentales. El incumplimiento de estas condiciones implicaba sanciones que anulaban sin compensación los derechos de goce de la parcela y la pertenencia al ejido.

Es así que lo que generó la legislación hasta un poco más allá del periodo cardenista fue un sujeto legal y social del reparto de las tierras, una sociedad o corporación civil que podía transmitir a sus integrantes unos derechos individuales precarios. Correspondía a la Asamblea ejidal tomar las decisiones fundamentales, pero dicha Asamblea sólo podía reunirse luego de haber sido convocada por las dependencias agrarias del gobierno, y debía ser validada por la presencia de funcionarios públicos. Cuando ocurría una privación de derechos agrarios, correspondía a la autoridad agraria federal asignar tales derechos a otro solicitante de tierras.

La subordinación formal y jurídica del ejido al Presidente de la República –fundamentada constitucionalmente en una concesión de poderes extraordinarios en materia agraria– podía ejercerse de manera limitada. En 1940 había

más de 1.5 millones de ejidatarios, número que excedía la capacidad de control y vigilancia de las autoridades. Se toleró en algunos casos importantes el arrendamiento, la aparcería y la venta de parcelas entre ejidatarios y sus descendientes, así como la herencia fragmentada de parcelas ejidales, lo que agudizó el minifundismo al irse fragmentando las parcelas. Pero el vínculo de subordinación legal del ejido permanecía, y se usaba cuando era necesario o resultaba conveniente.

Otro elemento que fortaleció el intervencionismo gubernamental en el campo fueron los prolongados trámites de ampliación de las tierras para permitir que nuevas generaciones de campesinos se incorporasen a las labores agrícolas. Estos trámites requerían más de diez años desde la solicitud de dotación hasta la correspondiente emisión de la Resolución Presidencial.⁹⁰

Desde 1936, el gobierno federal organizó a los campesinos, primero en una central única, y después en una central

⁹⁰ Contreras Valdez, José Mario, *Reparto de tierras en Nayarit, 1916-1940. Un proceso de ruptura y continuidad*, México, INEHRM, 2001; Baitenmann, Helga, "Popular Participation in the State Formation: Land Reform in Revolutionary Mexico", *Journal of Latin American Studies*, Inglaterra, *op. cit.*, nota 48, pp. 1-31; Velázquez, Emilia, "Reformulaciones locales de la ciudadanía agraria en una región indígena del Istmo veracruzano", *LiminaR. Estudios Sociales y Humanidades*, México, vol. VIII, núm. 1, 2010, pp. 13-30; Léonard, Eric y Foyer, Jean, *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*, *op. cit.*, nota 48, 2011.

mayoritaria: la Confederación Nacional Campesina (CNC). La CNC era también la entidad agraria del partido del gobierno. La CNC se movilizaba para respaldar las decisiones presidenciales; muchas de éstas eran fundamentales para la definición de la política nacional, pero la CNC también apoyaba políticas facciosas e incluso llegó a constituir una milicia armada para acotar otras corrientes políticas deseosas de recurrir a la fuerza. La incorporación del campesinado al poder presidencial implicaba una sumisión a éste, pero a cambio aquél recibía concesiones, lo cual implicaba un pacto entre el gobierno y los ejidatarios.⁹¹ En ese tenor, dicha sumisión daba acceso a la tierra, pero abría una vía a la participación política y al ejercicio de la ciudadanía en el marco del partido de gobierno. Los cuadros militantes de la CNC ocupaban posiciones de presidentes municipales, legisladores locales y federales y gobernadores de los estados de la Federación, e influían en el proceso de selección del sucesor del presidente de turno. Los cuadros dirigentes de la CNC, que no siempre eran de origen campesino, establecían con la base relaciones de obligación y fortalecían un vínculo de depen-

⁹¹ Baitenmann, Helga, "Reforma agraria y ciudadanía en el México del siglo XX", en Gómez Carpinteiro, Francisco (ed.), *Paisajes mexicanos de la reforma agraria. Homenaje a William Roseberry*, México, El Colegio de Michoacán-BUAP-CONACyT, 2007, pp. 71-95; Velázquez, Emilia, "Reformulaciones locales de la ciudadanía agraria en una región indígena del Istmo veracruzano", *LiminaR. Estudios Sociales y Humanidades*, *Ibidem*, pp. 13-30.

dencia clientelista. En estas relaciones, las concesiones o privilegios encubrían los derechos, lo cual fue deteriorando el accionar de los ejidatarios en San Luis Potosí, el Estado de México, Guerrero, Oaxaca, Veracruz y Yucatán.

Es así que el ejido fue adquiriendo nuevas dimensiones desde el siglo XIX, pasando por la primera reforma agraria, pasando por la segunda y finalmente como resultado del cardenismo; así fue como se transformó en una instancia política, demandante de servicios públicos, conjunto social y entidad organizadora del desarrollo rural y de la identidad comunitaria. Además de cumplir con sus funciones iniciales de repartición de las tierras, el ejido presentaría aspectos democráticos y residuos de una ideología igualitaria o solidaria. Empero, en muchos casos que no lo invalidan, el ejido no tuvo esta orientación positiva y quedó sometido a los intereses particulares.

a. La marginalización progresiva del sector reformado

Como resultado del crecimiento explosivo de la población mexicana durante el siglo XX, además de otros factores estructurales, el sector rural, ya considerado así a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, comenzó a perder relevancia; la política agrícola se vio subordinada a la política fiscal

y monetaria. La población rural equivalía en 1960 a la mitad de la población del país; poco más del 50% de la población encontraba ocupación en las labores agropecuarias. Esta proporción descendió al 25% en el año 2000. En ese año, más de la mitad de la población nacional vivía en ciudades de más de 100,000 habitantes, y el 75% de la población estaba empleada en los sectores secundario y terciario de la economía. La urbanización era irreversible, pero quedaba una importante minoría campesina en condiciones de pobreza extrema, rezago y frustración. El llamado progreso tocó marginalmente el campo, pero no arraigó en él.

Entre 1940 y 1965, el crecimiento de la producción agropecuaria superó al crecimiento de la población nacional debido principalmente a la incorporación al cultivo y al uso agropecuario de las tierras que habían sido repartidas. El riego, el crédito, la mecanización, el uso de insumos agroquímicos, y en especial los precios administrados y la compra de las cosechas por el gobierno –elementos en los que se hizo patente la diligencia del Estado– pesaron menos que el esfuerzo de los campesinos por extender los cultivos. En este periodo fue fundamental el autoconsumo de las familias campesinas de alimentos producidos con altos índices de mano de obra y escasos insumos comerciales. La producción de autoconsumo aportaba una relativa seguridad alimentaria, así como una autonomía para reproducir las condiciones

de existencia tradicionales. Importante era el ingreso monetario obtenido sobre todo por la venta de la fuerza de trabajo, pero la proporción de los alimentos comprados con ese ingreso era relativamente pequeña y menor de la que se obtenía con el autoconsumo, esto sin considerar los momentos en que las fuerzas de la naturaleza afectaban las producciones rurales, pensando en las sequías, secas, inundaciones o plagas.

Las tierras aptas para el cultivo fueron escaseando y cada vez daban rendimientos más bajos; ello se debía a la falta de humedad, al excesivo número de tierras en pendiente, a la vulnerabilidad a las plagas, y a riesgos relacionados con la incorporación de tierras marginales. En el presupuesto de los campesinos, la proporción de los alimentos de autoconsumo descendió con respecto al gasto monetario. Se integraron a la lista de consumos fertilizantes e insecticidas que compensaban la pérdida de fertilidad de las tierras; herramientas, gastos en concepto de transportes, medicinas, otros bienes y servicios que se adquirían en el mercado.

El sector de la producción rural, administrado y financiado por el Estado, ocupaba un lugar estratégico, pero era pequeño y tenía pocas posibilidades financieras y técnicas de expansión, y no conseguía abarcar a la gran masa campesina, de la que cada vez era más difícil diferenciar entre la que era indígena y la que no, debido a lo que implicaban las propias

políticas públicas del gobierno. Los costos crecientes de las obras, subsidios e incluso privilegios no podían ampliarse de manera significativa. El financiamiento público sólo benefició al 15% de los productores sociales con unos créditos de avío que apenas cubrían parte del costo del ciclo agrícola anual. La propiedad privada, que especulaba en el sector rural con cultivos exportables como el algodón o la ganadería, obtenía rentas extraordinarias de los subsidios públicos pero no invertía en capital fijo. Los propietarios privados de la tierra alegaban la falta de seguridad para invertir en una situación de reparto agrario permanente y de conflictos crecientes por la tierra, acentuados a partir de la década de 1970, como fue el caso de Hidalgo, Veracruz, Chiapas, San Luis Potosí y Guerrero.⁹²

La rentabilidad de la producción agropecuaria había descendido en todo el mundo; durante el siglo XX los precios constantes de los alimentos disminuyeron un 50 por ciento. Las nuevas tecnologías asociadas a la revolución verde ofrecían “milagrosos” incrementos en los rendimientos a cambio de inversiones muy altas. Únicamente los países más ricos pudieron cubrir esos costos mediante subsidios enormes que

⁹² Léonard, Eric y Foyer, Jean, *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México, op. cit.*, nota 48, pp. 106-111.

distorsionaron los mercados globales. Entre 1960 y 2000, los precios reales de los alimentos descendieron un 40%, y la disponibilidad de alimentos per cápita creció casi un 20%. Quedaba por consiguiente probado que la profecía malthusiana del crecimiento aritmético de la producción de alimentos respecto a la expansión geométrica de la población era infundada.

A partir de 1970, la desigualdad del sector rural, principalmente el que estaba bajo el paraguas ejidal, era evidente. Dependiendo de la época, de la localización geográfica y de la correlación de las fuerzas políticas, los ejidos fueron dotados de tierras de extensiones y calidades diversas. Además de la desigualdad física, en los ejidos había situaciones de inequidad como consecuencia de herencias, matrimonios y compras de parcelas ilegales pero toleradas.

Según los datos provenientes del gobierno, la certificación posterior a la reforma de 1992 del 70% de los derechos ejidales, el 50% de los ejidatarios poseían parcelas de un promedio de 2.8 hectáreas y controlaban apenas el 15% de la superficie total parcelada; el 1% de los ejidatarios poseía un promedio de 124 hectáreas de tierras parceladas y más tierras que la mitad de los ejidatarios que poseía las parcelas más pequeñas; y las tres cuartas partes de los ejidatarios poseían parcelas de superficie inferior a la mitad del

promedio nacional. La desigualdad se agudizó debido a la fragmentación de las parcelas ejidales. En promedio a nivel nacional, cada ejidatario dividía su parcela en dos parcelas distintas, a veces distantes entre sí. El 50% de los ejidatarios poseía una sola parcela; el 25%, 2; el 13%, 5.3, y el 12%, 3. La fragmentación de las parcelas en el sector de la propiedad social era la causa de que un gran número de parcelas se consideraran técnicamente minifundios.

El envejecimiento de los agricultores del sector denominado de propiedad social agravó las situaciones que resultaban de la desigualdad y fragmentación de los predios. La mitad de los ejidatarios certificados tenía más de 50 años de edad, y la cuarta parte del total más de 65. La carencia de un sistema de seguridad social y de pensiones para los trabajadores del campo convertía la parcela en el único patrimonio para enfrentar las necesidades de la vejez. Ya para la segunda mitad del siglo XX, en el campo convivían dos generaciones. El aumento de la esperanza promedio de vida introdujo una tercera generación, que ha competido con la de sus padres por la herencia de la generación mayor. La coexistencia de estas generaciones también ha afectado a la estructura de la unidad de producción, el consumo campesino, los métodos de trabajo y de transmisión del conocimiento.

Las escasas dimensiones de los predios cultivables por unidad familiar, su fragmentación, la insuficiente calidad de la tierra y el alto riesgo económico de las actividades agrícolas condujeron a que en la década de 1990 se considerara que de los 4 millones de explotaciones agropecuarias del país sólo un millón podían ser viables o considerarse empresas comerciales. De esos 4 millones, 700,000 necesitaban un apoyo considerable y prolongado para convertirse en empresas comerciales, y 3 millones deberían ser objeto de “atención social”. Estos factores erosionaron el funcionamiento del sector primario y del sector reformado a partir de la década de 1960. Entre 1964 y 1970, el gobierno intentó completar el reparto de las tierras. Sin embargo, el carácter autoritario de las políticas, la burocracia y la falta de alternativas para la población rural impidieron que los campesinos y otras fuerzas sociales adoptasen los planes propuestos.

Las repetidas crisis económicas nacionales hicieron que disminuyese el intervencionismo público y que los inversionistas privados se retirasen del sector primario, llevando a un adelgazamiento del gobierno, también como parte de las reformas neoliberales. El campo mexicano se descapitalizó y la pobreza extrema se concentró en él. Desde 1965, el crecimiento del producto agropecuario fue en promedio inferior al aumento de la población nacional y, en algunos años, fue incluso inferior al aumento de la población rural. A pesar de

los cambios en la estructura de la producción agraria, el suministro nacional de alimentos registró un déficit. Desde 1970, en promedio cerca de la tercera parte del consumo aparente de granos básicos se cubrió con importaciones. La importancia relativa de las exportaciones agropecuarias en la balanza comercial ha disminuido. A finales del siglo XX, un poco más de la quinta parte de la fuerza de trabajo dedicada a la producción agropecuaria aportaba un 5% del producto interno bruto; esta cifra refleja la pobreza de los trabajadores del campo, la aguda desigualdad existente en el sector rural, y la situación marginal del sector rural en la economía y la política nacionales, lo que iba a detonar una serie de conflictos sociales que se encontraban latentes desde décadas atrás. El 57% de la población rural vive hoy en condiciones de pobreza extrema, que es la forma de pobreza que pone en riesgo la salud y las capacidades de desarrollo del individuo. Las tres cuartas partes de las personas más pobres viven en localidades agrarias de menos de 15,000 habitantes.

b. El papel del recurso hídrico

A finales de 1980 se reconoció que la administración del agua debía tener una organización propia y separada de un sector de usos, en particular el de la irrigación. En 1989, el presidente Carlos Salinas de Gortari creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) como un organismo federal desconcen-

trado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, lo que disminuyó sustancialmente la fuerza y la presencia una Secretaría como la de Recursos Hidráulicos. La CNA debía proponer la política hidráulica con el fin de mantener actualizado el Programa Nacional Hidráulico. Una de sus primeras tareas fue establecer un nuevo marco jurídico del agua. Así, en 1992 se publicó la Ley de Aguas Nacionales que postulaba como “principios fundamentales la gestión integrada del agua, la planeación y programación hidráulica, la mayor participación de los usuarios de agua y la seguridad jurídica de los derechos de uso o aprovechamiento, entre otros. Aspecto relevante de esta Ley es el reconocimiento explícito del principio de que la cuenca, junto con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los recursos hídricos” (Ley de Aguas Nacionales, artículo 3o.).

Con base en esta ley, en la década de 1990 la CNA suspendió la construcción y la operación directa de grandes obras. Su principal función sería la administración del agua, es decir, daría apoyo técnico especializado a las autoridades locales para que éstas ejecutasen las acciones de tipo operativo, así como la construcción y la operación de infraestructura estratégica. Algunas de estas acciones buscaban la transferencia de funciones a los ámbitos estatal y municipal. De manera gradual se estaba trasladando a las autoridades locales y a los usuarios organizados la obligación de

construir y operar la infraestructura hidráulica. Vale la pena destacar la creación del Programa de Transferencia de Distritos de Riego a los usuarios, en el que sobresale la transferencia de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el nivel municipal, aunque se ha considerado que se logró en su totalidad, aún se encuentran distritos de riego que no realizaron la transferencia. Además, se entregó a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) la operación de las presas donde se construyeron plantas generadoras hidroeléctricas, así como la posibilidad de la construcción de las mismas con financiamiento del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo, lo que implicó un cambio en las políticas públicas y cancelar las posibilidades de traslado de poblaciones. En 1994, la CNA, como órgano desconcentrado, formó parte de la estructura de la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que se reestructuró en el 2000 para formar la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. La reforma al sector hídrico transformó el papel de la CNA. En el siglo XX, el desarrollo económico del país había estado ligado a las tecnologías relacionadas con los usos del agua. Así, este periodo se caracterizó por la construcción de grandes obras hidráulicas, hasta que en la década de 1980 las inversiones del Gobierno federal disminuyeron drásticamente. Por otra parte, ya se han agotado prácticamente todas las posibilidades de aprove-

chamiento a gran escala en el país; ahora se apuesta, en algunos casos, a represar las aguas negras de las grandes ciudades como Guadalajara o la Ciudad de México, así como construir presas “en cadena” con el fin de utilizar corrientes para la generación de energía eléctrica.

En las tres últimas décadas han surgido nuevas tendencias en el ámbito mundial para analizar los modelos de desarrollo que han provocado el deterioro ambiental. El agotamiento de los recursos se refleja en las problemáticas que enfrentan las diversas poblaciones del planeta; así, por ejemplo, la escasez y la contaminación del agua han generado una amplia discusión en diversos ámbitos de la sociedad. Sin embargo, todavía no se aprecia “la medida en que el aprovechamiento de los recursos hídricos contribuye a la productividad económica y al bienestar social, aunque todas las actividades sociales y económicas descansan en grado sumo sobre el suministro y la calidad del agua potable”.⁹³ En México se están dando los primeros pasos para tratar de solucionar la problemática que se vive en torno al agua. La política y la nueva normatividad sobre la preservación, la distribución y la explotación de las aguas se centra en reducir los volúmenes adjudicados a los diversos usuarios mediante el ajuste

⁹³ *Cfr. Agenda 21: desarrollo sostenible, un programa para la acción*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998.

de los usos y las asignaciones de cantidades disponibles del recurso, siempre tratando de evitar que las restricciones en los usos de agua acentúen la sobreexplotación de los acuíferos. Sin embargo, las realidades resultan muy diversas, como en el caso de La Laguna, donde se da una sobreexplotación de los mantos por empresas nacionales y transnacionales. En la Ley de Aguas Nacionales se establece la necesidad de instrumentar una programación hidráulica que gestione los estudios, proyectos, balances hidráulicos, las normas oficiales, las tecnologías y estudios financieros que permitan establecer el financiamiento de las acciones institucionales en el manejo del agua.⁹⁴

c. La reforma constitucional de 1992

El deterioro progresivo pero acelerado del campo se pretendió solucionar en 1992, cuando se reorientó el desarrollo rural y se pensó en combatir la pobreza, el atraso y la marginación. La primera etapa fue la reforma del artículo 27 constitucional en materia agraria, así como las leyes reglamentarias derivadas. La nueva versión del artículo se promulgó el 6 de enero de 1992, y unos meses más tarde se promulgó la Ley Agraria y la Ley Forestal. Sin embargo, la crisis política de

⁹⁴ Véase la Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de diciembre de 1992.

1994 y la crisis económica de 1995 retrasaron o suspendieron la aplicación de los programas compensatorios y de una reforma institucional que no sólo era complemento, sino condición de la llamada reforma integral. La reforma quedó inconclusa; sus metas sociales y económicas no se alcanzaron. Pese a estas limitaciones, la reforma produjo efectos que conviene analizar.

La reforma constitucional de 1992 partía de un principio enunciado en la Exposición de Motivos del Poder Ejecutivo, que recibió poca atención: a saber, que la iniciativa y la libertad para promover el desarrollo rural pasaban a manos de los productores rurales y sus organizaciones. La reforma invertía el enfoque previo que otorgaba al Estado y al gobierno la facultad de planear y dirigir la producción en las zonas rurales. El Presidente de la república perdía las facultades extraordinarias relativas al reparto de la tierra como proceso administrativo, las cuales le habían permitido intervenir directamente en las decisiones internas de los ejidos. La nación dejaba de ser propietaria jurídica de las tierras sociales, y la propiedad de éstas pasaba a los ejidos. Los ejidos, en su calidad de sociedades propietarias de las tierras, no quedaban subordinados a las autoridades gubernamentales. La asamblea ejidal, autoridad suprema de unos ejidos reformados, gozaba de autonomía y era independiente de cualquier intervención gubernamental. El valor de la tierra como

capital se transfería del Estado a los núcleos ejidales para su uso y disfrute, incluida la comercialización. La justicia agraria se trasladaba a los tribunales agrarios ordinarios, y el poder ejecutivo perdía sus facultades jurisdiccionales. Se rompía así el vínculo tutelar entre el Estado y los campesinos; y los productores rurales, dotados de un capital territorial, fueron libres de manejar su propio desarrollo.⁹⁵

La otra vertiente del principio toral fue la de la justicia, porque correspondía al Estado y a sus instituciones no sólo vigilar el cumplimiento de la ley, sino crear las condiciones y dar el estímulo para que la libertad de los productores pudiera ejercerse plenamente. Para enfrentar los problemas de la pobreza, desigualdad y atraso de la mayoría de los productores minifundistas, la reforma proponía impulsar programas compensatorios orientados a la igualdad de oportunidades en el sector rural. Se creó la Procuraduría Agraria, una institución pública dotada de autonomía técnica para asistir, representar y arbitrar la solución de los problemas agrarios, y se otorgó prioridad a los sujetos de la propiedad social al recibir sus servicios.

Se consideró que el reparto agrario, entendido como una “obligación” del Estado, había cumplido su propósito

⁹⁵ Léonard, Eric y Foyer, Jean, *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México, op. cit.*, nota 48, p. 122-123.

después de 75 años. El ejido, sociedad de propietarios de tierras, permaneció como sujeto jurídico de la tierra; podía incluso disolverse o adoptar la forma de una comunidad agraria con objeto de conseguir una mayor protección. La Asamblea también podía autorizar a sus socios particulares la enajenación de las parcelas de uso individual a personas no miembros del ejido. La cesión onerosa o gratuita de los derechos ejidales entre los ejidatarios, sus sucesores o vecindados no requería autorización de la asamblea; bastaba que ésta fuese notificada del acto. La asamblea no podía imponer condiciones restrictivas a las parcelas ejidales ni incautarlas por ociosidad de aprovechamiento; sin embargo, los ejidos en las zonas indígenas siguieron funcionando de otra manera. Sus asambleas continuaron manteniendo la fuerza de cohesión y gestión interna y externa, manifestando en muchas ocasiones los deseos consensuados contra quienes incumplían con sus obligaciones.

El ejido se mantuvo como sujeto de la propiedad social, pero se normaron las relaciones entre sus socios, a quienes se concedieron derechos explícitos sobre sus parcelas y sobre su participación en la tenencia de las tierras comunes. La tierra ejidal no se podía privatizar, aunque se podía llegar a la privatización de las parcelas individuales.

La reforma pretendía favorecer o sencillamente normar la circulación de la tenencia de la tierra y la formación de un mercado de tierras, pero mantuvo la propiedad social para evitar despojos y concentración. Se prohibió el latifundio, y las tierras excedentes debían ser enajenadas por el propietario o la autoridad. Los límites máximos de la propiedad particular individual establecidos en 1946 se mantuvieron, pero a diferencia de lo estipulado por la legislación anterior, se planearon sociedades mercantiles dotadas de tierras de una extensión 25 veces superior a las tierras de propiedad particular individual.

d. Los efectos de la reforma

Desde 1992, el crecimiento de la producción agropecuaria ha sido equivalente al crecimiento de la población, que ha descendido al 2% anual. El índice de crecimiento de la producción ha sido insuficiente para frenar el deterioro del sector agropecuario y acabar con la pobreza. Las exportaciones, así como las importaciones agropecuarias, han crecido aceleradamente por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La producción nacional de cereales y plantas oleaginosas no ha descendido, aunque su estructura se ha modificado a causa del abandono de los cultivos no competitivos, como se puede considerar al maíz.

El capital privado externo o de otros sectores no se ha invertido a gran escala en la producción agropecuaria debido a la falta de incentivos, y los porcentajes de ganancia no han resultado atractivos. La privatización abusiva y el restablecimiento de los latifundios por las grandes empresas no han tenido lugar sino a través del arrendamiento de dichas tierras más no la propiedad, como lo observamos en Sonora, Sinaloa, Michoacán, Querétaro, Veracruz y Chiapas, entre otros. La privatización de las tierras ejidales ha sido inferior al 1% de las tierras consideradas de propiedad social. Las tierras privatizadas se han incorporado casi siempre al sector urbano en desarrollo, del cual los ejidos, al parecer, han obtenido enorme plusvalía, pero la pregunta es: cuáles de esos ejidos la han obtenido.

La transmisión de los derechos ejidales, no siempre registrada a pesar de su carácter legal, aumentó. Aparentemente, el mercado de tierras no ha conocido progresos. Para que ese mercado tuviese auge habría sido necesario poner un término a los títulos y registros de propiedad no fiables, considerados así por la misma institución que los expidió. Desde 1993, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) ha expedido a los ejidos y a cada uno de los parceleros certificados de conformidad con los requisitos de calidad jurídica y cartográfica. Hasta el año 2000, el Programa había logrado la certificación de casi el 80% de los

ejidos del país, pero a nivel regional los progresos seguían siendo desiguales y en ocasiones inexistentes. En muchos otros casos, los mismos ejidatarios se negaban a ingresar a los programas de PROCEDE.

El Registro Agrario Nacional, otra institución creada por la reforma, intentó cumplir el ideal del mercado de tierras. Sin embargo, los registros públicos estatales de la propiedad rústica privada han sido menos eficaces que los registros de la propiedad social, y no han podido dar fiabilidad a sus escrituras. La falta de financiamiento ha sido uno de los problemas que han entorpecido la formación de un mercado de tierras, aunado al intermediarismo. El sistema financiero bancario privado no ha operado en el campo, y el sistema financiero bancario público ha sido desmantelado. Por otra parte, no se han creado mecanismos que brinden seguridad e ingreso a campesinos de avanzada edad que desean mantener sus tierras para enfrentar la vejez. El traspaso de las tierras de una generación a la siguiente ha llevado a complicaciones, malos manejos, ausencias y desinformación. México ha carecido de un sistema de seguridad social que asegure a los campesinos una jubilación digna, como en general a la mayoría de los sectores productivos. Las nuevas generaciones han seguido abandonando el campo, y las remesas de dinero de los y las jóvenes a las personas que han permanecido en el campo se han convertido en un factor muy impor-

tante de los ingresos rurales. En cifras absolutas, en las últimas tres décadas la población rural y la población ocupada en actividades primarias se han estancado, y su número probablemente descenderá en los próximos decenios.

La reforma agraria mexicana ha tenido, desde sus orígenes, un sesgo "machista": sólo los hombres eran sujetos de dotación agraria, y sólo sus viudas podían ser titulares de tierras.⁹⁶ Pese a esta restricción jurídica, las mujeres constituían, por herencia y por otros mecanismos, casi la quinta parte del total de los ejidatarios titulares en la década de 1990. La reforma de 1992 no estableció distinción de género en materia de propiedad agraria, lo cual originó varias problemáticas debido a la migración de los hombres a varias partes de México y de Estados Unidos. El creciente proceso de feminización de la agricultura minifundista (los varones encontraban empleo como peones u obreros fuera del predio familiar o sencillamente migraban a la frontera o a los campos de cultivo norteamericanos) ha incrementado

⁹⁶ Fernández, Ma. Teresa, "Las políticas de género de la Confederación Nacional Campesina y el liderazgo de María Guadalupe Urzúa Flores, 1950-1960", en Escobar Ohmstede, Antonio y Butler, Matthew (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries*, op. cit., nota 10 pp. 567-600; Gómez Santana, Laura y Gómez Santana, Maricela "Mujeres y propiedad social en Jalisco, 1876-1924", en Escobar Ohmstede, Antonio y Butler, Matthew (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries*, nota 10, pp. 545-645.

la proporción de mujeres dotadas de derechos agrarios, en la medida en que las leyes ya no impiden o penalizan dicho proceso. Ha comenzado quizá una etapa en que la mujer predomina en la propiedad y en la explotación de los minifundios, y en que la obtención de un complemento a los ingresos familiares constituirá, en el siglo XXI, un nuevo propietario medio. Además, habría que considerar que muchos de los programas de bienestar social son dirigidos a las mujeres.

En 1994, como medida complementaria a la reforma constitucional, se creó el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), un programa de pagos directos a los productores de granos básicos con base en la superficie cultivada. El número de minifundios que se han beneficiado con el programa ha sido estimado en 2.5 millones. PROCAMPO invirtió los sistemas anteriores, que subvencionaban los precios de los productos comercializados y beneficiaban únicamente a los productores comerciales más grandes.

En 1997 se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), un programa de transferencias directas en beneficio de las familias rurales pobres que alcanza a 2.5 millones de familias, la mayoría de ellas de campesinos minifundistas. Gracias a estos apoyos directos, los campesinos y demás personas pobres del campo han podido hacer frente, sufriendo pérdidas menores que otros sectores, a los devastadores efectos de la crisis económica de 1995.

Desde 1995, la crisis económica, los recortes presupuestarios y la inflación han afectado a los sistemas de apoyo directos. Los apoyos no lograron sustituir íntegramente a los subsidios de precios extraordinarios de los productos comercializados exigidos por los grupos económicos más poderosos y políticamente influyentes. Los subsidios extraordinarios se siguieron otorgando en número similar o superior al de los apoyos directos. El sistema de apoyos y subsidios públicos al sector rural, la otra faz de la reforma constitucional, quedó a medio camino entre la inercia y la reforma, además de la corrupción.

5. Consideraciones finales

Los trabajos realizados durante la tercera década del siglo XX incidieron en las tendencias historiográficas y antropológicas en torno al papel de la tierra y del campesinado que se dieron en los años posteriores, en donde el elemento agua poco o nada se consideraba, y en ocasiones hasta se ponía en duda su importancia. Sin embargo, en lo que respecta a la legislación sobre los recursos naturales, en pocas ocasiones se toma en cuenta que las generalizaciones y homogenizaciones conceptuales –campesino o usuario– ocultan diferencias sociales, étnicas y políticas.

De esta manera podemos entender que parte de las tendencias y de los argumentos que encontramos se fueron tejiendo en los primeros años posrevolucionarios. En este sentido, una parte importante de la historiografía se ha centrado principalmente en el análisis de los actores sociales agrarios, dejando de lado la parte hídrica, y a partir de la década de los cincuenta del siglo XX los estudios en torno a los sistemas hidráulicos siguen las mismas tendencias, esto es, la tierra se convierte en un elemento secundario, dando paso al análisis del poder, es decir, quiénes construyen y controlan las obras hidráulicas y qué relación guardan con las formas de organización política. Los estudiosos de lo agrario y lo hídrico caminan de manera paralela, con pocos momentos de contacto y análisis de conjunto, en gran medida a partir de lo que se marcó en los escritos mencionados, y sin considerar los marcos adecuados que expresaba la jurisprudencia.

Los mismos procesos históricos han llevado a recorrer esos caminos paralelos, y además hay espacios sociales en los cuales la preponderancia de uno sobre el otro no solamente se debe a la documentación, sino en muchos casos a la casi inexistencia del elemento hídrico como fuente de conflicto. Los procesos han sido marcados por momentos en que las leyes en el ámbito nacional han dado los parámetros que llevan a homogeneizar a una sociedad, a veces en

contra de los deseos de ésta y sin considerar las diferencias que existen sobre formas de organización, cultura, economía o de acceso a los recursos; sin embargo, la misma legislación y el gobierno diferenciaron o no consideraron de manera adecuada la posibilidad de tender líneas. Así, tenemos que la ley del 25 de junio de 1856 en contra de las corporaciones civiles y eclesiásticas no tomó en cuenta el agua, aun cuando supuestamente una parte era administrada por los ayuntamientos y otra era propiedad privada, hasta que este asunto se aclaró, el 27 de agosto de 1856, cuando se dijo que las aguas comprendidas en terrenos de corporaciones y estancadas estaban sujetas a desamortización, quedando exentas las de uso público o corriente.

Por otra parte, ni las leyes de colonización y compañías deslindadoras (1883), la de ocupación y enajenación de terrenos baldíos (1894), ni el proyecto de Ley agraria de Venustiano Carranza del 6 de enero de 1915 apreciaron el agua y la tierra como un conjunto. En junio de 1888, con base en la ley sobre "Vías generales de comunicación", se reglamentaron los diversos usos del agua, cuya discusión, más que definir las características de cada tipo de corriente, se fue en torno a lo que implicaba la soberanía de los estados, discusión que se retomó en años posteriores, como hemos visto anteriormente. Esta fue la primera ley que consideró al agua en sí misma y no como una parte de la tierra. Sin em-

bargo, al discutirse la “federalización” de las aguas y los diversos nombres que tenían las corrientes, los “reglamentos” que se habían realizado con base en acuerdos legales o cotidianos, así como la variedad de derechos de usuarios (ayuntamientos, pueblos, individuos), muchos provenientes de la época colonial, fueron poco considerados, lo que le agregó un punto más de conflicto al mundo rural.

De esta manera, la legislación ha obligado a caracterizar los procesos con los antes y los después, creando a la par una misma división en la manera en que se abordan las temáticas principalmente para la segunda mitad del siglo XIX, cuando se imponen las leyes en el ámbito nacional.

Con el arribo de los gobiernos posrevolucionarios, la situación no cambió en demasía. De las circulares emitidas por Álvaro Obregón, casi todas se centraban en el aspecto agrario, siendo la más importante la número 48 del 10. de septiembre de 1921, donde se señalaba el tipo de régimen al que habría de sujetarse el aprovechamiento de los ejidos y que en parte resumía las propuestas del artículo 27 constitucional. En 1926, Plutarco Elías Calles expidió, entre varios ordenamientos, el “Reglamento de la Comisión Nacional Agraria”. A principios de ese año, el 9 de enero, dio a conocer públicamente la “Ley sobre Irrigación con Aguas Federales” que creó a la Comisión Nacional de Irrigación, quien

promovería y construiría obras de irrigación en el país, y además definía quiénes podrían solicitar restituciones y dotaciones de agua. Si bien esta ley marcó lo que sería el futuro del país en términos de las obras hidráulicas financiadas por el Estado, parecería ser la primera propuesta donde la tierra se encontraría subsumida al aspecto hídrico, como lo muestra la "Iniciativa" del 2 de diciembre de 1925, donde se consideraba que para desarrollo y aumento de la agricultura se debería recurrir a la construcción de grandes y pequeñas obras de irrigación. De esta manera se puede percibir una reforma agraria vista desde el agua, digamos que más húmeda. Sin embargo, el modelo de irrigación que se estaba planteando se parecería mucho al que desarrollaron los propietarios particulares de San Luis Potosí, Michoacán, Sonora, Coahuila, Aguascalientes, Chihuahua y Tamaulipas, con el fin de incrementar su productividad con semillas de alto impacto comercial, así como de maíz y trigo, además de las huertas; la diferencia es que se impulsaría ahora como una política de Estado y no de individuos. No obstante, poco se percibió que al fraccionar las antiguas unidades productivas no solamente se otorgaban tierras a los campesinos, sino que se rompían las lógicas productivas de ocupación del suelo y el agua, ocasionando nuevas negociaciones y conflictos entre los campesinos.

Durante los gobiernos posteriores a Lázaro Cárdenas surgieron más problemas, ya que se oponían ideológicamente a los ejidos, lo que restó apoyo a los organismos creados en el gobierno cardenista, como el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que fue limitado severamente en su apoyo económico a los ejidatarios; la organización interna de los ejidos y el de las sociedades de crédito ejidal, sufrieron divisiones al interior, por la lucha del poder, la bonanza económica, así como la corrupción en el reparto del trabajo y las tareas dentro de los ejidos, creándose pequeños grupos al interior de éstos, que ostentaban el poder. La intervención de los organismos de crédito oficial, más que benéfica, resulto costosa para los ejidos, pues al no tomar en cuenta a los ejidatarios en la implementación de nuevas tecnologías, referentes a la utilización de semillas mejoradas y de fertilizantes, creó severos daños económicos y ecológicos al interior de los ejidos, muchas de las veces perjudiciales para varios de los ejidos que eran clientes de los bancos, aunque lucrativos para los funcionarios y los hombres de negocios.

Parecería que la temporalidad y la definición del espacio son centrales y básicas para entender la legislación y su efecto en el campo, pero, ¿el desarrollar los estudios bajo las fronteras político-administrativas nos permitirá superar lo regional? ¿O es a partir de las cuencas, subcuencas y distritos de riego que podremos entender la lógica productiva de

los diversos actores agrarios? Lo anterior nos podría permitir considerar que algunas de las adecuaciones a las leyes se deben a las presiones regionales, pero el problema sería saber cuáles.

Creo que debemos lograr el equilibrio en el análisis de los diversos actores, lo que sin duda también permitirá ir disminuyendo la visión de la “leyenda negra” transmitida por los intelectuales posrevolucionarios, y quizá también enfocarnos en la consideración de ambos elementos en una perspectiva más global que nos permita valorar los bosques, ríos, obras hidráulicas, tierra, cultivos, mercados, población y conflictos.

En la opinión y en los debates sobre cuestiones nacionales, el campo no ha tenido prioridad; los partidos políticos no han formulado propuestas claras y alternativas posibles, y la opinión sólo ha reaccionado ante desastres o enfrentamientos. El debate legislativo sobre el campo ha sido escaso, y ha omitido considerar el problema central: que sin un auténtico desarrollo rural sostenible que combata la pobreza y el atraso, no podrá haber en México mejor justicia, ni un progreso económico y democrático. Las soluciones de mediano plazo sólo serán posibles si se logran de inmediato los acuerdos nacionales y se inician los programas que pongan fin a una reforma inconclusa y quizá imperfecta.

Fuentes

ABOITES, Luis, *El agua en la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998.

_____, "Nación, federación y población rural. Consideraciones sobre el problema agrario posrevolucionario", en Bailón, Jaime *et al.*, (coords.), *El Siglo de la Revolución Mexicana*, México, INEHRM, t. I, 2000, pp. 91-104.

_____, *El mundo rural del siglo XIX*, México, Editorial Planeta (Gran Historia de México Ilustrada, fascículo 87), 2001.

_____, *El norte entre algodones. Población, trabajo agrícola y optimismo en México, 1930-1970*, México, El Colegio de México, 2013.

Agenda 21: Desarrollo sostenible, un programa para la acción, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998.

ALMAZÁN REYES, Marco Aurelio, *Usos, perspectivas y conflictos por los recursos forestales de los pueblos de montaña (Nevado de Toluca) durante el Porfiriato, 1876-1911*, México, CIESAS, Tesis de maestría, 2011.

ARRIAGA, Ponciano, "Voto particular sobre la propiedad presentado al Congreso Extraordinario Constituyente, 23 de junio de 1856", en Altamirano, Graziella y Villa, Guadalupe (comps.), *La Revolución Mexicana. Textos de su historia. El antiguo régimen. Manifestaciones de su rebeldía*, México, Instituto Mora-SEP, 1985, pp. 17-45.

ARRÉCHIGA, Ernesto, "Barrios indios de la Ciudad de México frente a la desamortización (en tiempos de Juárez)", en Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc, (coord.), *Los mil rostros de Juárez y del liberalismo mexicano*, México, UAM, 2007, pp. 139-177.

ARRIETA, Enrique, *Las compañías deslindadoras en el estado de Durango*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación t. I, 2006, pp. 151-223.

AZUELA, Antonio, "El problema con las ideas que están detrás", en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-Universidad of Chicago-Centro Katz, 2009, pp. 79-126.

ÁVILA QUIJAS, Aquiles, *et al.*, (coords.), *Negociaciones, acuerdos y conflictos en México, siglos XIX y XX. Agua y tierra*, México, El Colegio de Michoacán-CIESAS-Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2009.

BAILÓN, Jaime, *et al.*, (coords.), *El Siglo de la Revolución Mexicana*, México, INEHRM, t. II, 2000.

BAITENMANN, Helga, "Reforma agraria y ciudadanía en el México del siglo XX", en Gómez Carpinteiro, Francisco (ed.), *Paisajes mexicanos de la reforma agraria. Homenaje a William Roseberry*, México, El Colegio de Michoacán-BUAP-CONACyT, 2007, pp. 71-95.

_____, "Popular Participation in the State Formation: Land Reform in Revolutionary Mexico", *Journal of Latin American Studies*, Inglaterra, núm. 43, 2011, pp. 1-31.

BARONI, Ariane, *Tierra ¿para quién? Colonización del suelo y propiedad: los efectos del liberalismo en Ures, Sonora (1790-1910)*, México, Universidad de Sonora, 2010.

BAZANT, Jan, *Los bienes de la Iglesia en México. 1856-1875*, México, El Colegio de México, 1984.

_____, "La desamortización de los bienes corporativos en 1856", en Menegus, Margarita (int. y selecc.), *Problemas agrarios en México, siglos XVIII y XIX*, México, El Colegio de México, 1995, pp. 101-120.

BIRRICHAGA GARDIDA, Diana, "El arrendamiento de los propios de los pueblos en el Estado de México, 1824-1835", en Iracheta Cenecorta, Pilar y Birrichaga Gardida, Diana (comps.), *A la sombra de la primera república federal. El Estado de México, 1824-1835*, México, El Colegio Mexiquense, 1999, pp. 313-328.

_____, "El dominio de las aguas ocultas y descubiertas. Hidráulica colonial en el centro de México, siglos XVI-XVII", en Florescano, Enrique y García Acosta, Virginia (eds.), *Mestizajes*

tecnológicos y cambio cultural en México,
México, CIESAS-Porrúa, 2004, pp. 93-127.

_____, "Legislación en torno al agua, siglos XIX y XX",
en *Semblanza histórica del agua en México*,
México, Secretaría del Medio Ambiente y Re-
cursos Naturales, 2009, pp. 43-60.

_____, "Una mirada comparada de la desvinculación
y desamortización de bienes municipales en
México y España, 1812-1856", en Escobar
Ohmstede, Antonio, *et al.*, (coords.), *La arqui-
tectura histórica del poder. Naciones, nacio-
nalismos y estados en América Latina, siglos
XVIII, XIX y XX*, México, El Colegio de México-
CEDLA, 2010, pp. 137-154.

_____, "Modernización del sistema hidráulico rural en
el Estado de México (1935-1940), en Birricha-
ga Gardida, Diana (coord.), *La moderniza-
ción del sistema de agua potable en México
1810*, México, El Colegio Mexiquense, 2007.

BOYER, Christopher R., *Becoming Campesinos: Politics, Identity,
and Agrarian Struggle in Postrevolutionary
Michoacán, 1920-1935*, Stanford, Stanford
University Press, 2003.

_____, "Revolución y paternalismo ecológico: Miguel Ángel de Quevedo y la política forestal en México, 1926-1940", *Historia Mexicana*, México, vol. LVII, núm. 1, julio-septiembre de 2007, pp. 91-138.

BRADIING, David (coord.), *Caudillo and Peasant in the Mexican Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

BULNES, F., *Los grandes problemas de México*, México, SRA-CEHAM, 1981, p. 133.

BUTLER, Matthew, *Popular Piety and Political Identity in Mexico's Cristero rebellion. Michoacán, 1927-29*, Oxford New York, Oxford University Press, 2004.

_____, "God's Campesinos? Mexico's revolutionary Church in the Countryside", *Bulletin Latin American Research*, Inglaterra, vol. 28, núm. 2, 2009, pp. 165-184.

CABRERA, Luis, *Un ensayo comunista en México*, México, Polis, 1937.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. II, 1998.

CAMACHO, Gloria, "La propiedad del agua en el proyecto agrario de Maximiliano. La Junta Protectora de las Clases Menesterosas", en *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, México, año 6, núm. 19, 2001, pp. 23-26.

_____, "Las sociedades agrícolas en los pueblos del sur del valle de Toluca y la desamortización (1856-1900)", en Molina, César de Jesús *et al.*, (coords.), *La vida, el trabajo y la propiedad en el Estado de México. Los primeros juicios de amparo en la segunda mitad del siglo XIX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, pp. 247-278

CÁRDENAS, Lázaro, *Palabras y documentos públicos de Lázaro Cárdenas, informes de gobierno y mensajes presidenciales de año nuevo, 1928-1940*, México, Ed. Siglo XXI, 1978.

CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Rocio, *et al.*, (comps.), *Desastre económico o debilidad federal en los prime-*

ros gobiernos posrevolucionarios, México, CNA-CIESAS-UAEM, 2005.

CONTRERAS VALDEZ, José Mario, *Reparto de tierras en Nayarit, 1916-1940. Un proceso de ruptura y continuidad*, México, INEHRM, 2001.

COSSÍO, José L., *¿Cómo y por quienes se ha monopolizado la propiedad rústica en México?*, México, Tipografía Mercantil, 1911.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, "Los derechos colectivos en el México del siglo XIX", *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 36, 2012, pp. 147-186.

CHASSEN LÓPEZ, Francie R., *From Liberal to Revolutionary Oaxaca. The view from South, México 1867-1911*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2004.

DÍAZ RUGAMA, Adolfo, *Prontuario de leyes, reglamentos, circulares y demás disposiciones vigentes, relativas a los diversos ramos administrativos que tiene a su cargo la Secretaría de Fomento*, México, Eduardo Dublán Impresor, 1895.

DUCEY, Michael T., *A Nation of Villages. Riot and Rebellion in the Mexican Huasteca, 1750-1850*, Tucson, The University Arizona Press, 2004.

DURÁN, Juan Manuel, *et al.*, (eds.), *El agua en la historia de México*, México, CUCSH/U de G-El Colegio de Michoacán, 2005.

DWYER, John J., *The Agrarian Dispute: The Expropriation of American-Owned Rural Land in Postrevolutionary Mexico*, Durham, Duke University Press, 2008.

EISS, Paul K., *In the Name of El Pueblo. Place, Community, and the Politics of History in Yucatán*, Durham and London, Duke University Press, 2010.

ERVIN, Michael A., "The 1930 Agrarian Census in Mexico: Agronomists, Middle Politics, and the Negotiation of Data Collection", *Hispanic American Historical Review*, Estados Unidos de América, vol. 87, núm. 3, 2007, pp. 537-570.

ESCOBAR OHMSTEDTE, Antonio y Schryer, Frans J., "Las sociedades agrarias en el norte de Hidalgo, 1856-1900", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Berkeley, vol. 8, núm. 1, 1992, pp. 1-21.

_____, "Los condueñazgos indígenas en las Huastecas hidalguense y veracruzana: ¿defensa del espacio comunal?", en Escobar Ohmstede, Antonio (coord.), *Indio, nación y comunidad en el México del siglo XIX*, México, CEMCA-CIESAS, 1993, pp. 171-188.

_____ y Gordillo, Jacqueline, "¿Defensa o despojo? Territorialidad indígena en las Huastecas, 1856-1930", en *Estudios campesinos en el Archivo General Agrario*, México, CIESAS-RAN, 1998, pp. 15-74.

_____, *et al.*, (coords.), *Agua y tierra en México, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de Michoacán-El Colegio de San Luis, 2008.

_____, "Estudio introductorio. Haciendas, pueblos y recursos naturales en San Luis Potosí", en Escobar Ohmstede, Antonio y Gutiérrez, Ana Ma. (coords.), *Entretejiendo el mundo rural en el "Oriente" de San Luis Potosí, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de San Luis-CIESAS, 2009, pp. 19-98.

_____ (coord.), *Los pueblos indios en los tiempos de Benito Juárez*, México, UAM-UABJO, 2007.

_____, "Introducción. Las haciendas y su papel en los espacios rurales, siglos XIX y XX", en Escobar Ohmstede, Antonio y Rangel Silva, José Alfredo (coords.), *Haciendas, negocios y política en san Luis Potosí, siglos XVIII al XX*, México, El Colegio de San Luis, 2011, pp. 9-29.

_____, "La desamortización de tierras civiles corporativas en México ¿una ley agraria, fiscal o ambas? Una aproximación a las tendencias en la historiografía", *Mundo Agrario*, Buenos Aires, vol. 13, núm. 25, segundo semestre, 2012 pp. 33, disponible en: <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv13n25a09/2282>, (Última consulta: 11 de mayo de 2015).

_____, y Sandré Osorio, Israel, "Reparto agrarios en seco. Agua y tierra en el cardenismo", *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, México, CIESAS-CONAGUA, año 12, núm. 36, 2007, pp. 70-87.

ESCUADERO MARTÍNEZ, César y CAMACHO, Gloria, "Los montes y su desamortización en los pueblos del sur del Valle de Toluca (México), 1880-1917",

HistoReLo. Revista de historia regional y local, Bogotá, vol 7, núm. 13, 2015, pp.76-111.

FABILA, Manuel, *Cinco siglos de la legislación agraria, 1493-1940*, México, CEHAM-SRA, 1981.

FALCÓN, Romana, "El surgimiento del agrarismo cardenista: una revisión de las tesis populistas", *Historia Mexicana*, México, vol. XXVII, núm. 3, 1978, pp. 336-386.

_____, *Revolución y caciquismo en San Luis Potosí, 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984.

_____. (coord.) *Culturas de pobreza y resistencia. Estudios de marginados, proscritos y descontentos en México, 1804-1910*, México, El Colegio de México-UAQ, 2005.

_____, "Desamortización a ras del suelo ¿el lado oculto del despojo? México en la segunda mitad del siglo XIX", en Ponce, Ma. Eugenia y Pérez, Laura (coords.), *El oficio de una vida. Raymond Buve, un historiador mexicanista*, México, Universidad Iberoamericana, 2009, pp. 59-85.

_____, "Jamás se nos ha oído en justicia..." Disputas plebeyas frente al Estado nacional en la segunda mitad del siglo XIX", en Escobar Ohmstede, Antonio *et al.*, (coords.), *La arquitectura histórica del poder. Naciones, nacionalismos y estados en América Latina, siglos XVIII, XIX y XX*, México, El Colegio de México-CEDLA, 2010, pp. 255-276.

FENNER, Justus, "La defensa de las tierras colectivas en Chiapas, 1876-1900. Denuncias registrados en el juzgado del Distrito de Chiapas", en *Historia Judicial Mexicana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, t. I, 2006, pp. 867-888.

FERNÁNDEZ, Ma. Teresa, "Las políticas de género de la Confederación Nacional Campesina y el liderazgo de María Guadalupe Urzúa Flores, 1950-1960", en Escobar Ohmstede, Antonio y Butler, Matthew (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries* México, CIESAS-LLILAS/University of Texas at Austin, 2013, pp. 567-600.

FOWLER SALAMINI, Heather, "Haciendas, Ranchos and Indians Communities: New Perspectives on the Agrarian Question and Popular Rebellion in Veracruz", *Ulúa. Revista de historia, sociedad y cultura*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2003, pp. 205-246.

FRASER, Donald J., "La política de desamortización en las comunidades indígenas, 1856-1872", *Historia Mexicana*, México, vol. XXI, núm. 4, 1972, pp. 615-652.

FUJIGAKI CRUZ, Esperanza y Olvera López, Adriana, "Ideas agrarias y cooperativismo agrícola en los años veinte", en Blanco, Mónica y Fujigaki, Esperanza (coords.), *Personajes, cuestión agraria y Revolución Mexicana*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2004, pp. 199-251.

GARCÍA UGARTE, Marta Eugenia, *Génesis del porvenir. Sociedad y política en Querétaro (1913-1940)*, México, FCE-UNAM-Gobierno del estado de Querétaro, 1997.

_____, "La tenencia de la tierra en México: de la Reforma liberal a la Revolución", en Bailón,

Jaime *et al.*, (coords.), *El Siglo de la Revolución Mexicana*, México, INEHRM, t. I, 2000, pp. 77-90.

GALVÁN, Mariano, *Ordenanzas de tierras y aguas, ó Formulario geométrico-Judicial para la designación, establecimiento, mensura, amojonamiento y deslinde de las poblaciones, y todas suertes de tierra, sitios, caballerías y criaderos de ganados mayores y menores, y mercedes de aguas: recopiladas a beneficio y obsequio de los pobladores, ganaderos, labradores, dueños, arrendatarios y administradores de haciendas, y toda clase de predios rústicos, de las muchas y dispersas resoluciones dictadas sobre la materia, y vigentes hasta el día en la República Mexicana*, México, Imp. de Vicente G. Torres, 1842.

GÓMEZ CARPINTEIRO, José Francisco, (ed.), *Paisajes mexicanos de la reforma agraria. Homenaje a William Roseberry*, México, El Colegio de Michoacán-CONACyT-BUAP, 2007.

GÓMEZ SANTANA, Laura y Gómez Santana, Maricela, "Mujeres y propiedad social en Jalisco, 1876-1924", en Escobar Ohmstede, Antonio y Butler, Matthew

(coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries siglos XIX y XX*, México, CIESAS-LLILAS/University of Texas at Austin, 2013, pp. 545-645.

GÓMEZ SERRANO, Jesús, *Haciendas y ranchos de Aguascalientes. Estudio regional sobre tenencia de la tierra y el desarrollo agrícola en el siglo XIX*, México, Universidad Autónoma de Aguascalientes-Fomento Cultural Banamex, A.C., 1999.

—————, "Mitos y realidades del latifundismo porfiriano. Una aproximación regional desde Aguascalientes", en Escobar Ohmstede, Antonio y Butler, Matthew (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries* México, CIESAS-LLILAS/University of Texas at Austin, 2013, pp. 457-480.

HALE, Charles, "Los mitos políticos de la nación mexicana: el liberalismo y la revolución", *Historia mexicana*, México, vol. XLVI, núm. 4, 1996, pp. 821-837.

HERRERA Y LASSO, Leopoldo, *Apuntes sobre irrigación. Notas sobre su organización económica en el extran-*

jero y en el país, México, IMTA-CIESAS, 1994
(edición facsimilar).

HOLDEN, Robert, "Los terrenos baldíos y la usurpación de tierras. Mitos y Realidades (1876-1911)", en Semo, Enrique (coord.), *Historia de la cuestión agraria mexicana. La tierra y el poder 1800-1910*, México, Siglo XXI Editores, 1998, pp. 269-289.

JACOBS, Ian, "Rancheros of Guerrero: The Figueroa Brothers and The Revolution", en Brading, David (ed.), *Caudillo and Peasant in the Mexican Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, pp. 76-91.

JÁUREGUI, Luis, "Los orígenes de un malestar crónico. Los ingresos y los gastos públicos de México, 1821-1855", en Aboites, Luis y Jáuregui, Luis (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los impuestos en México, siglos XVIII-XX*, México, Instituto Mora, 2005, pp. 79-114.

JUÁREZ FLORES, José Juan, "Besieged Forests at Century's End: Industry, Speculation, and Dispossession in Tlaxcala's La Malintzin Woodlands, 1860-1910" en Boyer, Christopher (ed.), *A Land*

Between Waters. Environmental Histories of Modern Mexico, EUA, The University Arizona Press, 2012, pp. 100-123.

KNIGHT, Alan, *The Mexican Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, Vol. 2, 1986.

_____, "Land and Society in Revolutionary Mexico: The Destruction of the Great Haciendas", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Estados Unidos de América, vol. 7, núm. 1, 1991, pp. 73-107.

KNOWLTON, Robert J., *Los bienes del clero y la Reforma mexicana, 1856-1910*, México, FCE, 1985.

KOURÍ, Emilio, *A Pueblo Divided: Business, Property, and Community in Papantla*, Stanford, Stanford University Press, 2004.

_____, "Los pueblos y sus tierras en el México porfiriano: un legado inexplorado de Andrés Molina Enríquez", en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los Grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-Universidad of Chicago-Centro Katz, 2009, pp. 253-333.

_____ (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los Grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-Universidad of Chicago-Centro Katz, 2009.

_____, "Interpreting the Expropriation of Indian Pueblo Lands in Porfirian Mexico: The Unexamined Legacies of Andrés Molina Enríquez", *The Hispanic American Historical Review*, vol. 82, núm. 1, 2002, pp. 169-120.

KUNTZ, Sandra y RIGUZZI, Paolo (coords.), *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950), del surgimiento tardío al decaimiento precoz*, México, El Colegio Mexiquense-Ferrocarriles de México-UAM-Xochimilco, 1996.

LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *Legislación de Aguas en México*, México, Gobierno del Estado de Tabasco, t. III, 1982.

LÉONARD, Eric y FOYER, Jean, *De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México*, México, IRD-CEDRSSA, 2011.

LIRA, Andrés, *Comunidades indígenas frente a la ciudad de México. Tenochtitlán y Tlatelolco, sus pueblos*

y sus barrios, 1812-1919, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 1983.

MARINO, Daniela y ZULUETA, Ma. Cecilia, "Una visión del campo. Tierra, propiedad y tendencias de la producción, 1850-1930", en Kuntz, Sandra (coord.), *Historia económica general de México. De la Colonia a nuestros días*, México, El Colegio de México-Secretaría de Economía, 2010, pp. 437-473.

MARTÍNEZ, Marcela, "Las colonias agrícolas de italianos en México. Instalación y reparto de pequeñas propiedades, 1881-1900", en Rangel, José Alfredo y Camacho, Hortensia (coords.), *La propiedad rural en México en los siglos XIX y XX. Enfoques económicos y políticos*, México, El Colegio de San Luis, 2012, pp. 129-152.

Memoria que presentada al Excmo. Sr. Presidente Sustituto de la República por el C. Miguel Lerdo de Tejada dando cuenta de la marcha que han seguido los negocios de la Hacienda Pública, en el tiempo que estuvo a su cargo la Secretaría de este Ramo, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1857.

Memoria que el Secretario de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, presenta al Congreso de la Unión, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1868.

Memoria de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, correspondiente a los años del 1 de julio de 1868 al 30 de junio de 1869, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1870.

Memoria que el secretario de Estado y Despacho de Fomento, Colonización, Industria y Comercio de la República Mexicana presenta al Congreso de la Unión, México, Imprenta en la calle de Tiburcio número 18, 1873.

Memoria de la administración pública del estado de Chihuahua presentada a la legislatura del mismo por el gobernador constitucional, coronel Miguel Ahumada, Chihuahua, s.p.i., 1896.

Memoria presentada al Congreso de la Unión por el Secretario de estado y del Despacho de Fomento, Colonización e Industria, Ing. Manuel Fernández Leal, correspondiente a los años de 1892 a 1896, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1897.

MAZA, Francisco de la, *Código de colonización y terrenos baldíos, 1451-1892*, México, Tipografía de la Secretaría de Fomento, 1893.

MENDOZA GARCÍA, Edgar, *Los bienes de comunidad y la defensa de las tierras en la Mixteca oaxaqueña. Comunidad y autonomía del municipio de Santo Domingo Tepenene, 1856-1912*, México, Senado de la República, 2004.

_____, "De condueñazgo a municipio. El caso de Tlacotepec Plumas, Oaxaca", en Escobar Ohmstede, Antonio, *et al.* (coords.), *Agua y tierra en México, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de Michoacán-El Colegio de San Luis, t. I, 2008, pp. 187-208.

_____, *Municipios, cofradías y tierras comunales. Los pueblos chocholtecos de Oaxaca en el siglo XIX*, México, CIESAS-UABJO-UAM/Azcapotzalco, 2011.

MENEGUS, Margarita, "Los bienes de comunidad de los pueblos indios a fines del periodo colonial", en Escobar Ohmstede, Antonio y Rojas Rabiela, Teresa (coords.), *Estructuras y formas agr-*

rias en México, del pasado al presente, México,
CIESAS-RAN-UQROO, 2001, pp. 83-118.

_____, "La desamortización de la propiedad comunal
en los pueblos chocholtecos, 1856-1900", en
Silva, Carlos (coord.), *La desamortización
civil en Oaxaca*, México, UABJO-UAM, 2007,
pp. 31-64.

_____, *La Mixteca Baja entre la Revolución y la Refor-
ma. Cacicazgo, territorialidad y gobierno,
siglos XVIII-XIX*, México, UABJO-UAM-H.
Congreso del estado de Oaxaca, 2009.

MEYER, Jean, "Haciendas y ranchos, peones y campesinos
en el Porfiriato: algunas falacias estadísticas",
Historia Mexicana, México, vol. 35, núm. 3,
1986, pp. 477-509.

MEZA Andraca, Manuel, "El ejido y la agricultura nacional",
La cuestión agraria mexicana, México, PNR,
1939.

MILLER, Simon, *Landlords and Haciendas in Modernizing
Mexico: Essays in Radical Reappraisal*,
Amsterdam, CEDLA, 1997.

_____, "Junkers mexicanos y haciendas capitalistas, 1870-1910", en Margarita Menegus y Alejandro Tortolero (comps.), *Agricultura mexicana. Crecimiento e innovaciones*, México, Instituto Dr. José María Luis Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-UNAM, 1999, pp. 127-173.

MOLINA ENRÍQUEZ, A., *Los grandes problemas nacionales (1909)*, México, Era, 1979, pp. 118-131.

MORALES, Humberto, *Los españoles de México: 1880-1948. Asturianos, Montañeses y Vascos en la formación de las redes microsociales en la época de la emigración "en masa" y del exilio en México*, España, CICEES, 2010.

NERI GUARNEROS, José Porfirio, *Las sociedades agrícolas en el Estado de México durante el Porfiriato: transformación de la propiedad de los pueblos indígenas*, México, UAEMEX, Tesis de maestría, 2011.

NICKEL, Herbert J., *Morfología social de la hacienda mexicana*, México, FCE, 1988.

PITTMAN, D.K., *Hacendados, campesinos y políticos. Las clases agrarias y la instalación del estado oligárquico en México 1869-1876*, México, FCE, 1989.

NOYOLA, Inocencio, "Los juicios de apeos y deslindes en San Luis Potosí, 1883-1893", en *Historia Judicial Mexicana*, México, SCJN, t. I, 2006, pp. 807-866.

NUGENT, Daniel, *Spent Cartridges of Revolution: an anthropological history of Namiquipa, Chihuahua*, Chicago, University of Chicago Press, 1993.

NÚÑEZ LUNA, Alejandra, "Las aportaciones del jurista sobre la propiedad de las aguas: del rey a la nación", en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los Grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-Universidad of Chicago-Centro Katz, 2009, pp. 127-227.

ORTIZ YAM, Inés, *De milperos a henequeneros en Yucatán, 1870-1937*, México, El Colegio de México, 2013.

PALACIOS, Leopoldo, *El problema de la irrigación*, México, IMTA-CIESAS, 1994.

PANI, Erika, "Francisco Pimentel, Memoria sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México y medios para remediarla (1864)", en Illades, Carlos y Suárez, Rodolfo (coords.), *México como problema. Esbozo de una historia intelectual*, México, UAM/I-UAM/C-Siglo XXI Editores, 2012, pp. 72-86.

RANGEL, José Alfredo, "La propiedad de la tierra en San Luis Potosí, tendencias y transformaciones, 1790-1910", en Escobar Ohmstede, Antonio y Rangel Silva, José Alfredo (coords.), *Haciendas, negocios y política en san Luis Potosí, siglos XVIII al XX*, México, El Colegio de San Luis, 2011, pp. 57-78.

_____, "Los comuneros, el abogado y el senador. Cultura política y orden liberal a fines del porfiriato", en *Historia Mexicana*, México, vol. LXIV, núm. 3, 2015, pp. 937-1000.

ROMERO NAVARRETE, Lourdes, "La institucionalización de los derechos de agua en la historiografía;

revisión y nuevas reflexiones”, en Durán, Juan Manuel *et al* (eds.), *El agua en la historia de México*, CUCSH-UdeG-El Colegio de Michoacán, México, 2005, pp. 79-100.

_____, *El río Nazas y los derechos de agua en México: conflicto y negociación en torno a la democracia, 1878-1939*, México, CIESAS-Universidad Autónoma de Coahuila, 2007.

ROTH SENEFF, Andrew (ed.), *Recursos contenciosos, ruralidad y reformas liberales en México*, México, El Colegio de Michoacán, 2004.

RUIZ MEDRANO, Ethelia, *Mexico's Indigenous Communities, Their Lands and Histories, 1500-2010*, USA, University Press of Colorado, 2010.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Martín, *El mejor de los títulos: riego, organización social y administración de recursos hidráulicos en el Bajío mexicano*, México, Zamora, El Colegio de Michoacán-Gobierno del estado de Guanajuato-Comisión Estatal del Agua, 2005.

SANDRÉ, Israel y SÁNCHEZ PÉREZ, Martín (coords.), *El Eslabón Perdido. Acuerdos, convenios, regla-*

mentos y leyes locales de agua en México (1593-1935), México, CIESAS, 2011.

SCHRYER, Frans J., *The Rancheros of Pisaflores: The History of a Peasant Bourgeoisie in Twentieth-Century Mexico*, Toronto, University of Toronto Press, 1980.

_____, *Ethnicity and Class Conflict in Rural Mexico*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

SMITH, Benjamin T., "Rewriting the Moral Economy: Agricultural Societies and Economic Change in Oaxaca's Mixteca Baja, 1830-1910", en Escobar Ohmstede, Antonio y Buttler, Matthew (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries/México y sus transiciones: reconsideraciones sobre la historia agraria mexicana, siglos XIX y XX*, México, CIESAS-LLILAS/University of Texas at Austin, 2013, pp. 81-110.

SERNA, Ana María, *Manuel Peláez y la vida rural en la Faja de oro. Petróleo, revolución y sociedad en el norte de Veracruz, 1910-1928*, México, Instituto Mora, 2008.

SOTELO FELIZ, Jorge, "La empresa de deslinde de terrenos baldíos del Estado mexicano a fines del siglo XIX. Un estudio de caso: el litigio judicial de la hacienda de cedros por la preservación primitiva de su territorio", en *Historia Judicial Mexicana. La propiedad*, México, SCJN, t. II, 2009, pp. 197-232.

SOLÍS ESQUIVEL, Miguel Ángel, "Ferrocarriles y recursos naturales: la construcción del ramal San Bartolo/Rioverde, 1899-1902", en Escobar Ohmstede, Antonio y Gutiérrez, Rivas, Ana Ma. (coords.), *Entretejiendo el mundo rural en el "oriente" de San Luis Potosí, siglos XIX y XX*, México, El Colegio de San Luis-CIESAS, 2009, pp. 205-236.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Historia Judicial Mexicana. La propiedad*, México, SCJN, 2009.

TANCK DE ESTRADA, Dorothy, *Pueblos de indios y educación en el México colonial, 1750-1821*, México, El Colegio de México, 1999.

TOBLER, Hans W., *La revolución mexicana. Transformación social y cambio político 1876-1940*, México, Alianza, 1994.

TORTOLERO VILLASEÑOR, Alejandro, "Espacio, población y tecnología: la modernización en las Haciendas de Chalco durante el siglo XIX", *Historia Mexicana*, México, vol. XLIII, núm. 4, 1994, pp. 601-631.

_____, "Historia agraria y medio ambiente en México: estado de la cuestión", *Historia Agraria*, España, núm. 11, 1996, pp. 151-178.

VALLADARES DE LA CRUZ, Laura R., *Cuando el agua se esfumó. Cambios y continuidades en los usos sociales del agua en Morelos, 1880-1940*, México, UNAM-FESC, 2003.

VAUGHAN, Mary Kay, "Cultural Approaches to Peasant Politics in the Mexican Revolution", *Hispanic American Historical Review*, Estados Unidos de América, vol. 79, núm. 2, 1999, pp. 269-305.

VELASCO TORO, José, "De la Ley de 6 de enero de 1915 al Código Agrario de 1934", en Velasco Toro, José, *et al.*, (coords.), *La ley de 6 de enero de 1915. Nueve estudios en el centenario de su promulgación*, México, Gobierno del estado de Veracruz, 2015, pp. 15-58.

VELÁZQUEZ, Emilia, "Reformulaciones locales de la ciudadanía agraria en una región indígena del Istmo veracruzano", *LiminaR. Estudios Sociales y Humanidades*, México, vol. VIII, núm. 1, 2010, pp. 13-30.

WOLFE, Mikael, "The sociolegal redesignation of *ejido* Land Use, 1856-1912", en Escobar Ohmstede, Antonio y Butler, Matthew (coords.), *Mexico in Transition: New Perspectives on Mexican Agrarian History, Nineteenth and Twentieth Centuries/México y sus transiciones: reconsideraciones sobre la historia agraria mexicana, siglos XIX y XX*, México, CIESAS-LLILAS-University of Texas at Austin, 2013, pp. 291-319.

WRIGHT-RIOS, Edward, *Revolutions in Mexican Catholicism. Reform and Revelation in Oaxaca, 1887-1934*, USA, Duke University Press, 2009.

LOS DERECHOS COLECTIVOS INDÍGENAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS IMPLICACIONES

Juan Antonio Cruz Parceró*

Resumen

Analizar el tema de los derechos indígenas y, en particular, el de los derechos colectivos a lo largo de la vigencia de casi cien años de la Constitución de 1917, implica realizar un ejercicio de síntesis para tratar de visualizar lo que ha sido una larga y compleja historia con múltiples facetas y etapas. Hemos dividido esta historia en cuatro etapas: la primera, la del agrarismo e indigenismo postrevolucionarios; la segunda, la del pluralismo cultural que se vio reflejada en la reforma constitucional del artículo 4o.; la tercera, de los derechos indígenas que cristalizó en la reforma del artículo 2o. constitucional; y la cuarta, la de los derechos humanos que parte de la reforma del artículo 1o. constitucional. El tema indígena originalmente no fue abordado explícitamente en la Constitución de 1917, pero estuvo muy presente en el diseño del artículo 27 y en la política agraria desarrollada en la época

165

* Investigador del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.

postrevolucionaria. También estuvo presente de modo implícito en la concepción de nación homogénea que impuso la Constitución y que dio pie al desarrollo de una política indigenista que pretendió la asimilación del indígena. Hasta finales del siglo XX se agota este modelo indigenista y se abre un nuevo ciclo que va del reconocimiento de la nación pluricultural hasta la era de los derechos indígenas y los derechos colectivos de los pueblos. Hoy día asistimos quizá a una nueva etapa donde los derechos colectivos son parte de los derechos humanos, y donde se han desarrollado nuevos mecanismos para su protección nacional e internacional.

1. Introducción

Hablar de una Constitución y su historia requiere que uno adopte algún punto de vista metodológico previo para determinar qué es una Constitución. Una explicación de lo que es una Constitución puede requerir entonces cosas diversas, dependiendo del punto de vista que se adopte. Entre muchos juristas es aceptable partir de la idea de que una Constitución es un texto normativo que lleva ese nombre, por lo que explicar su contenido equivale a hacer una descripción del texto y, en su caso, de las reformas que dicho documento ha tenido a lo largo de un periodo; esta descripción puede incluir la referencia a los procesos legislativos entendidos

como los procesos jurídico-formales que se siguieron para tales reformas. Empero, existen otras formas de entender lo que es una Constitución y, por ende, otras maneras de estudiar su historia. Bastaría con mencionar que una Constitución puede entenderse como algo más que el texto que nombramos así, podría referirse a una realidad constitucional, los acuerdos o pactos básicos de una sociedad, las reglas sociales que de hecho tienen eficacia (que podrían coincidir o no –sería una cuestión empírica– con lo establecido en un texto constitucional).

Una Constitución –entendida como texto– pretende establecer las normas jurídicas fundamentales que rigen en una sociedad. Las posturas que explican lo qué es una Constitución se separan cuando tratan de explicar esto último. Para algunos basta con el simple hecho de que un enunciado normativo (una regla, un principio u otro tipo de norma por ejemplo) esté en el texto constitucional para que se pueda decir que es una norma constitucional. Para otros esto no es suficiente –incluso no es siquiera necesario–; para que fuese una norma constitucional tendría que usarse y seguirse por los destinatarios de la misma, especialmente por los funcionarios e imponerse de hecho sobre otras normas; si un enunciado normativo no se aplica o no es reconocido en la práctica –especialmente por los funcionarios públicos– como

una norma fundamental, difícilmente se podría decir que forma parte de la Constitución.¹

Bajo esta segunda perspectiva, dar cuenta de los enunciados en un texto constitucional y de los cambios a ellos sería insuficiente para entender cómo ha funcionado una Constitución en la historia. Creer ingenuamente que un texto legal cambia la realidad o la constituye es no entender que las normas jurídicas, entre ellas una Constitución, es un instrumento que pretende servir a una sociedad para alcanzar una serie de propósitos sociales, económicos, culturales y morales. Como instrumento puede tener éxito o no, casi siempre es una cuestión de grado donde hay éxitos y fracasos relativos.

En este trabajo adoptaremos un punto de vista semejante al segundo que hemos mencionado, ya que para

¹ Suele aceptarse que países que no tienen un texto constitucional, por ejemplo Gran Bretaña, tienen, sin embargo, una Constitución. También suele decirse, por ende, que hay Constituciones no escritas, aunque esto puede ser engañoso, dado que las normas constitucionales que rigen, por ejemplo, en la Gran Bretaña son en su mayoría escritas; la diferencia radica en que no se encuentran en un solo texto que se denomine “Constitución”. La práctica judicial y la cultura legal son las que determinan qué normas son constitucionales, con independencia del texto legal en que se ubiquen. Que una norma se considere constitucional depende del rol fundamental que tiene en ese sistema jurídico. Véase Gardner, John, *Law as Leap of Faith*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 89 y ss.

entender nuestra Constitución más allá de su texto, trataremos de entender los procesos de reforma como procesos político-culturales. Esto nos permitirá integrar una explicación del texto constitucional a una visión histórico-institucional más amplia. Bajo esta perspectiva buscaremos aquilatar precisamente el rol e importancia de la Constitución en la construcción de nuestras instituciones y de una comprensión de los derechos indígenas.

Será importante también aludir a la idea de que los constitucionalistas y funcionarios tuvieron sobre la Constitución, pues esta idea también se fue transformando a lo largo de este siglo. La Constitución de 1917 fue un texto fundacional que tuvo durante muchas décadas una doble comprensión, fue un texto político que sentó las bases de la reorganización del Estado y abrió las puertas a una época de transformaciones económicas, sociales y jurídicas, y fue un texto limitadamente normativo. Como algunos especialistas lo han señalado,² la normatividad de la Constitución, esto es, la idea de que contenía genuinas normas jurídicas que generaban obligaciones, fue en todo caso selectiva, no todo su contenido fue normativo, mucho de ella se consideró como

² Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, "Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución", en Rabasa, Emilio O. (coord.), *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados-IJ-UNAM, 1998.

un postulado de la revolución, como un “fruto de la Revolución” o como normas programáticas, es decir, no todo en la Constitución eran genuinas normas jurídicas que podían hacerse cumplir, sino que se entendieron como programas político-sociales que tenían que implementarse por los órganos constituidos. Las facultades presidenciales, que eran muchas, eran el motor que impulsaría tales cambios, había pocas obligaciones de las autoridades y muchas competencias; más bien existieron límites y prohibiciones hacia los particulares, especialmente en materia agraria y laboral. El modelo de Estado social que recién se perfilaba no imponía la obligación del Estado de conferir prestaciones materiales directas a quienes serían los sujetos beneficiarios, sino que facultaba a las autoridades para que generaran la legislación correspondiente e impusieran obligaciones en otros sujetos.³

La comprensión de la Constitución como texto normativo tardaría en evolucionar y sería hasta décadas muy recientes que una nueva concepción comenzaría a predominar de la mano de lo que algunos han llamado el paradigma constitucionalista o neoconstitucionalista.⁴

³ *Ibidem*, p. 296.

⁴ De este tema nos ocuparemos en el último apartado. *Cfr.* Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003; Aguiló Regla, Josep, *Sobre Derecho y argumentación*, Mallorca, Leonard Muntaner ed., 2008.

Dividiremos este trabajo en cuatro grandes rubros. En el primero (segundo apartado) aludiremos brevemente a algunos antecedentes de la Constitución de 1917 para mostrar cierta continuidad y algunas rupturas respecto de algunas discusiones y problemas que venían del siglo XIX, particularmente relacionados con las Leyes de Reforma. La segunda parte (tercer apartado) realizaremos algunas precisiones conceptuales en torno a la idea de los derechos colectivos, intentaremos simplemente establecer algunas distinciones conceptuales para entender que la noción “derechos colectivos” suele usarse de forma ambigua y se refiere entonces a distintos tipos de derechos. La tercera parte (el cuarto apartado) es el aspecto central de este trabajo, ahí abordaremos los cambios constitucionales más relevantes distinguiendo tres etapas principales que denominaremos: a) etapa del agrarismo e indigenismo, b) la etapa del pluralismo cultural y jurídico y c) la etapa de los derechos indígenas. Por último, en la cuarta parte (quinto apartado) y a modo de reflexiones finales, referiremos a los alcances y perspectivas de los derechos indígenas ante la reciente reforma en materia de derechos humanos.

2. Antecedentes

Hablar de la Constitución de 1917 implica hablar de un documento normativo con casi cien años de vigencia, un texto que

se ha transformado constantemente por medio de reformas,⁵ de modo que dar cuenta de los derechos colectivos indígenas en la Constitución implica aludir a un proceso de cambios tanto conceptuales como institucionales que han tenido lugar en casi cien años de vigencia. Este trabajo pretende mostrar cuáles han sido los cambios más importantes de esta Constitución en relación a los derechos colectivos indígenas y algunas de sus implicaciones.

Es importante hacer notar que la adopción misma del texto constitucional por el Congreso Constituyente de 1917 no fue sino la continuación de un proceso histórico-político que comenzó desde el XIX. Ya desde principios del siglo XIX algunas constituciones locales (especialmente la de Oaxaca de 1825, pero también la Constitución del entonces Estado de Occidente, hoy Sonora y Sinaloa, y la de Yucatán, entre otras) llegaron a reconocer a los pueblos indígenas y la posibilidad de que formaran ayuntamientos o municipios. Sin embargo,

⁵ Del texto constitucional original de 1917 queda muy poco. El 80% de los artículos originales han sido modificados en promedio cinco veces cada uno. Para 2013 la Cámara de Diputados contabilizaba 561 reformas constitucionales. Sólo 27 de los 136 artículos constitucionales han permanecido sin cambios, lo que equivale al 19%; en Ríos, Viridiana, "Rarezas constitucionales", *Nexos*, febrero 2014, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=18391> (Última consulta: 4 de mayo 2015). Al 7 de junio de 2014 el portal de la Cámara de Diputados contabilizaba 220 decretos de reforma constitucional. Algunos decretos involucran reformas de más de un artículo de la Constitución. Véase: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm (Última consulta: 8 de mayo de 2015).

las ideas liberales que poco a poco se abrían paso en el pensamiento político, económico y jurídico de la época aborrecían la idea de lo colectivo y corporativo por entenderlo como un legado colonial y una muestra de atraso.⁶

La cuestión de los pueblos indígenas o simplemente *la cuestión indígena* es un problema añejo del cual no podemos relatar la historia aquí, nos bastará con recordar algunos datos que nos permitan entender el contexto en que surgieron los preceptos relacionados con dicha cuestión indígena y campesina en la Constitución de 1917.

El tema indígena había aparecido ya durante la época independiente, en los debates del Constituyente de 1857 hubo algunas alusiones y planteamientos sobre el denominado problema indio, tanto respecto al tema de sus tierras como a lo que se consideraba las causas de su miseria y atraso cultural. Hubo también menciones como la del diputado Ignacio Ramírez (julio, 1856), que llamó la atención sobre una falsa idea de homogeneidad de la nación mexicana que se estaba tratando de imponer: “entre las muchas ilusiones con que nos alimentamos, una de las no menos funestas es la que nace de suponer que nuestra patria es una nación homogénea”.⁷

⁶ Cfr. López Bárcenas, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, México, Ediciones Coyoacán-UNAM, 2005.

⁷ *Ibidem*, p. 66.

Las reformas liberales en cuestiones agrarias se habían tratado de implementar desde las reformas borbónicas de finales del siglo XVIII. Antes de los intentos de los liberales mexicanos, la cuestión ya se había planteado en términos de repartir la tierra comunal de los indios a los campesinos pobres. Durante el proceso constituyente de 1857 prevaleció el tema de la desamortización de los bienes eclesiásticos y el tema indígena se supeditó a éste. El tema central tratándose de los indios se reducía al problema de la tierra, aunque no era el único. Los liberales pensaban que la privatización y parcelización de la tierra eran la manera de convertir a los indios en verdaderos ciudadanos, había entonces que hacerlos propietarios privados. A lo largo del siglo XIX los esfuerzos por lograr esta transformación fueron constantes, pero poco eficientes. Lo que se consiguió fue que algunos terratenientes incrementaran sus propiedades a costa de las tierras comunitarias, pero no que los campesinos pobres se hicieran prósperos propietarios. Los grandes beneficiados de las políticas de defensa de la propiedad privada fueron los hacendados. El proceso de reparto de tierras comunales había comenzado antes de las Leyes de Reforma, pero se intensificó especialmente en los decenios de 1880 y 1890.⁸

⁸ Knight, Alan, "El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)", en *Historia Mexicana*, vol. XXXV, núm. 1, julio-septiembre de 1985, pp.59-91.

Los bienes de las comunidades-ayuntamientos no fueron nacionalizados, divididos ni repartidos con la ley de desamortización del 25 de junio de 1856 (conocida como Ley Lerdo), a diferencia de los bienes del clero, sino que los liberales en dicha ley ordenaron el reparto de las tierras con la idea de que se estaba protegiendo a los indígenas, pues eran ellos los supuestos beneficiarios del reparto, pero lo cierto es que donde la tierra se repartió, fueron muy pocos los indígenas que lograron mantenerla. Los litigios, fraudes y corruptelas estuvieron a la orden del día. La ley autorizaba a los jefes políticos a rematar los terrenos en caso de que las comunidades no hicieran el reparto.

Pese a todos los esfuerzos por suprimir la propiedad comunal, la persistencia de la misma se explica porque estaba ligada a formas de vida comunitaria, formas de solidaridad y a formas de hacer política.⁹ Los pueblos y comunidades idearon muchas formas de burlar las reformas y los repartos, incluso lograron conseguir nuevas tierras. Los levantamientos indígenas o populares fueron una estrategia para romper el pacto de subordinación con el Gobierno federal o estatal y orillarlos a negociar. Desde luego, muchos le-

⁹ Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992, pp. 55-74.

vamientos eran reprimidos, pero esta estrategia llegó a estar altamente institucionalizada y sirvió para que muchas comunidades mantuvieran sus tierras.¹⁰

Desde entonces surgió una contradicción advertida por algunos personajes importantes como Wistano Luis Orozco y Andrés Molina Enríquez. La contradicción consistía en sostener que los pueblos por ser corporaciones civiles carecían de personalidad legal, pero luego se les reconocía ésta a los ayuntamientos, que también eran entidades corporativas que podían poseer tierras. Los estudios de Wistano Orozco¹¹ y Molina Enríquez¹² terminaban por militar a favor de la causa de las comunidades y presentaron a los pueblos y a la propiedad comunal como una solución, al menos temporal, a los problemas agrarios. Estas ideas tuvieron gran influencia en un grupo de ideólogos revolucionarios, entre ellos Luis Cabrera, quien logró introducir estas ideas en los procesos legislativos posteriores a 1910. Molina Enríquez formaría parte de los asesores de la Comisión que redactaría el artículo 27 de la Constitución de 1917.

¹⁰ Annino, Antonio, "Pueblos, liberalismo y nación en México", en Annino, Antonio y Guerra, Francois-Xavier (coords.), *Inventando la Nación. Iberoamérica, Siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 399-430.

¹¹ Cfr. Orozco Wistano, Luis, *Los ejidos de los pueblos (1914)*, México, Ediciones "El Caballito", 1975.

¹² Cfr. Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta Carranza e Hijos, 1909.

Antes de entrar a analizar la confección del texto constitucional de 1917 y sus subsecuentes reformas respecto de los derechos colectivos indígenas, conviene precisar algunos aspectos sobre esta noción pues, como veremos, suele tener diversos significados y se utiliza de diversa manera que puede generar confusiones graves.

3. ¿Qué entendemos por “derechos colectivos”?

Haremos entonces una digresión para plantearnos la cuestión de qué son los derechos colectivos indígenas. La noción misma de “derechos colectivos” es problemática y merece clarificación antes de continuar usándola.

El uso de la expresión “derechos colectivos” es ambiguo, suele usarse por ejemplo para decir que los derechos laborales (derecho al trabajo, derecho de huelga, derecho a prestaciones laborales, a una jornada de ocho horas, etcétera) son derechos colectivos; decimos que existen derechos colectivos de los mexicanos o de la nación mexicana sobre los recursos naturales; hablamos también de los derechos colectivos a la propiedad en caso de las comunidades y los ejidos, y hablamos de los derechos colectivos de los grupos o pueblos indígenas.

Entender cómo es que usamos esta noción es importante para comprender también cómo ha ido cambiando la comprensión de los derechos indígenas en la Constitución.

Considérense los siguientes enunciados respecto a derechos indígenas:

- 1) La comunidad indígena X es propietaria de las tierras T.
- 2) Los pueblos indígenas tienen derecho a la autodeterminación.
- 3) El indígena Juan tiene derecho a un traductor en su lengua.
- 4) Los indígenas tiene derecho a ser educados en su lengua materna.
- 5) Las mujeres indígenas tienen derecho a ser elegidas para los cargos de su comunidad.
- 6) La comunidad posee un tractor.

Normalmente la expresión “derecho colectivo” puede usarse para referir a una gran variedad de casos que podemos distinguir según algunos rasgos importantes. Los ejemplos anteriores sólo nos servirán para iniciar una reflexión más general, pero de ningún modo hemos de considerarla como una clasificación exhaustiva.

En el caso 1) se usa la expresión para hablar de un sujeto colectivo (un grupo o una comunidad), y de su derecho

de propiedad sobre un bien (las tierras T); que se considere este derecho como uno colectivo depende de que por disposición legal las tierras sean propiedad de la comunidad o del grupo, es decir, se suele hablar de un derecho colectivo porque el titular del derecho es un sujeto colectivo. El caso 2) se refiere al derecho que tienen los pueblos a la autonomía o la autodeterminación de sus asuntos políticos. Este derecho se considera colectivo en virtud de que el único titular que lo puede ejercer es una comunidad, pero también en virtud de que el objeto de ese derecho es un bien colectivo. Más adelante analizaremos esta noción de bien colectivo.

El caso 3) refiere al derecho de un individuo, el indígena Juan, que por pertenecer a una comunidad indígena (por ser indígena) y hablar una lengua distinta –digamos al castellano– tiene derecho a contar con un traductor en los procesos judiciales o legales de que sea parte. Este tipo de derechos, suelen en ocasiones, considerarse colectivos en la medida en que se requiere que un individuo forme parte de cierto grupo –en este caso los indígenas– para tener este derecho a un traductor. Sin embargo, este derecho tiene todas las características de cualquier otro derecho individual, esto es, un sujeto del derecho que es un individuo, y un bien sobre el que recae el derecho que es un bien individualizable.¹³

¹³ Que este tipo de derechos se considere como colectivo es problemático, dado que si bien son las comunidades indígenas las que han luchado por estos

El caso 4) trata del derecho de un colectivo o grupo (los indígenas) y su derecho a ser educados en su lengua materna. En este caso el derecho a la educación es un derecho de todo mexicano, pero tratándose de un grupo indígena adquiere una peculiaridad respecto la lengua o idioma que debe emplearse al momento de proporcionar el servicio de educación. El carácter de derecho colectivo se presenta porque se considera que es en virtud de que existe una comunidad indígena que habla una lengua propia, que se actualiza este derecho a ser educado en la lengua de la comunidad. Normalmente no suele tratarse ni reconocerse como un derecho individual, porque no basta el hecho de que un individuo hable una lengua distinta a la que predomina en un país para tener este derecho a ser educado en la lengua que hable, se necesita que este derecho lo ejerza un grupo o comunidad.

El caso 5) refiere a un grupo, las mujeres, dentro de otro grupo, una comunidad indígena, y al derecho que tienen dentro de esa comunidad a gozar de un derecho de carácter político. Este derecho en ocasiones suele considerarse como

derechos, lo cierto es que constituye un principio de los Estados liberales reconocer este tipo de derechos para garantizar el derecho de defensa. Este derecho reconoce a todo aquel que hable una lengua o idioma diferente, y que no hable la lengua o idioma oficial, en nuestro caso, el español. Así, todo extranjero que no hable español al igual que todo mexicano que no lo hable, gozan del derecho a un traductor. Este derecho por ende, es difícil de entender como derecho colectivo.

colectivo, aunque no tiene ninguna nota que lo diferencia, específicamente del derecho individual a participar políticamente y a tener derecho a votar y ser votado. Referir en ocasiones a ciertos grupos como las mujeres, los niños, los adultos mayores, los discapacitados y algunos grupos en situación de vulnerabilidad no implica que esos derechos sean colectivos, son y suelen ser entendidos en términos de derechos individuales.

En el caso 6) nos referimos a un grupo o comunidad que es propietaria de un tractor, que es un bien individualizable. Tanto un grupo o colectivo como un individuo puede ser propietario de un bien de este tipo. Este derecho no posee ninguna característica especial que lo distinga de un derecho individual, salvo que el sujeto sea una entidad colectiva. La diferencia que puede existir con el caso 1) donde hablamos de que una comunidad es propietaria de ciertas tierras, es que si bien ambos bienes son susceptibles de ser individualizables, el uso y aprovechamiento de tierras colectivas puede implicar ciertas formas de uso colectivo, que en el caso del tractor quizá no sean posibles de ese modo, sin embargo, es sólo una cuestión de grado que depende de la naturaleza del bien.

Con estos ejemplos podemos advertir ya algunos criterios que suelen usarse para hablar de los derechos colectivos.

Comencemos por decir que cuando hablamos de un derecho (“tener un derecho a...”), solemos referirnos a una relación triádica entre un titular del derecho (un sujeto), el objeto del derecho y un destinatario o sujeto de la obligación frente a la cual se hace el reclamo.¹⁴

a. Los titulares de los derechos colectivos

Cuando el titular de un derecho es una persona individual, se suele decir que el derecho es individual, como cuando decimos que “Pedro tiene derecho a un salario justo”, o que “María tiene derecho a participar en una asamblea de su pueblo”. Los problemas con la forma en que hablamos de derechos comienzan cuando el sujeto ya no es un individuo, sino un grupo, colectividad o corporación. Encontramos dos formas de referirnos a los derechos de los grupos. Tratándose de corporaciones civiles o mercantiles que se constituyen legalmente en el ámbito jurídico suele mantenerse la idea de que los derechos de estas entidades son también derechos individuales, sin importar si el grupo es que compone la sociedad

¹⁴ En los ejemplos que he mencionado, he omitido este tercer aspecto de la relación, pero luego nos referiremos a ella. Por ahora baste con señalar que suele considerarse que el destinatario de un derecho puede ser un individuo determinado o un grupo determinado o un grupo indeterminado; así, por ejemplo, un derecho de propiedad se tiene frente a todos las personas o grupos que no son propietarios, y se dice que éstos tienen el deber de abstenerse de cualquier acto que implique el uso o disposición del bien sin el permiso o consentimiento del titular del derecho.

o asociación es numerosa o reducida.¹⁵ Entonces, solemos decir que la empresa *E* tiene derecho a usar la marca de un producto, y tal derecho se considera individual. La razón de esto es tanto conceptual como histórica. La doctrina jurídica desde hace mucho ha tratado a los grupos que se constituyen legalmente como si fueran una *persona* individual, la doctrina se refiere a estas entidades como *personas morales* o *jurídicas*. Los sistemas jurídicos entonces tratan a estas asociaciones o empresas *como si* fueran individuos y, por ende, sus derechos y obligaciones suelen considerarse también individuales.

Tal identificación, sin embargo, se presta a algunos problemas, primero porque la analogía entre los individuos (la doctrina jurídica y las leyes suelen hablar de *personas físicas*) y las corporaciones (*personas morales*) si bien puede resultar útil para algunos propósitos, esta utilidad tiene sus límites; en ciertos casos la analogía más que ayudar dificulta una adecuada comprensión de fenómenos bien distintos. Los derechos y obligaciones de una corporación suelen funcionar de formas muy distintas de cómo funcionan los derechos de un individuo. En el caso de un individuo es él quien suele beneficiarse de sus derechos y quien asume las cargas de

¹⁵ En ocasiones las leyes permiten que sólo dos individuos constituyan una asociación o sociedad.

sus obligaciones; en cambio, en una corporación las ventajas y cargas que implican sus derechos y obligaciones se pueden distribuir de formas muy diversas de conformidad con reglas constitutivas u otro tipo de reglas institucionales, que en ocasiones sólo benefician a algunos de sus miembros; y otros son los que asumen las cargas, o sencillamente tal distribución puede no ser equitativa. Sin embargo, el principal rasgo es que el grupo de individuos por sí solo no es visto como una *persona moral* hasta que se constituye legalmente, es decir, no tiene personalidad, hasta que se siguen ciertas reglas que los constituyen.¹⁶

En el caso de las comunidades o pueblos indígenas, independientemente de que su personalidad jurídica como colectivo esté o no reconocida por las leyes, se les reconocen derechos colectivos. Sin embargo, los derechos que se les reconocen a las comunidades indígenas son sobre cierto tipo de bienes que no tienen las corporaciones o asociaciones (personas morales). Por ejemplo, se les reconocen derechos a la autodeterminación o derechos de autogobierno, derechos a usar y desarrollar su lengua, a ser tomados en cuenta en decisiones que les afecten, derechos sobre su territorio y sus tierras que han ocupado tradicionalmente y otros que

¹⁶ Al respecto véase Cruz Parceró, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los derechos*, Madrid, Trotta, 2007, pp. 127-151.

veremos más adelante con mayor detalle. Ciertamente, al igual que una empresa civil o mercantil pueden poseer otro tipo de bienes como inmuebles y muebles, e incluso es posible que para ser propietarios de algún tipo de bienes de este tipo deban que tener reconocida su personalidad jurídica por la ley, en este sentido el tipo de derechos que adquieren sobre tales bienes quizá no tengan nada de particular en relación con los derechos de otras personas morales (corporaciones y asociaciones). Pero lo que es finalmente la característica más importante es que algunos de sus derechos colectivos no dependen de que se constituyan en ningún tipo de asociación artificial, sino de que, de hecho, sean una comunidad o pueblo indígena.¹⁷

b. El objeto de los derechos colectivos

El otro aspecto de los derechos, esto es, el tipo de bienes de que se trate, es transcendental. Hay bienes, como un automóvil, una computadora, una casa, una parcela, etcétera (se

¹⁷ Las leyes y tratados internacionales que definen lo que es un pueblo indígena no son en realidad normas constitutivas que crean jurídicamente al pueblo o comunidad, no son reglas que puedan seguirse instrumentalmente por un grupo de individuos para llegar a ser un pueblo y tener los derechos que se les reconocen. En cambio, las reglas que constituyen una asociación o corporación son reglas que pueden ser usadas por un grupo de individuos que deseen conformar una persona jurídica de este tipo, en principio, cualquier grupo, por grande o pequeño que sea, si sigue y cumple esas reglas puede formar este tipo de corporaciones.

suele hablar en el derecho de bienes muebles e inmuebles), que por sus características son susceptibles de apropiación –y de uso– individual o privado. Hay otros bienes que suelen denominarse *bienes públicos* o *colectivos*, ya sea por sus características o porque así se establece en la ley, y no pueden ser apropiados o usados individualmente con exclusividad. Muchos bienes inmuebles pueden ser considerados públicos o colectivos porque se prohíbe su apropiación privada, así una casa que tenga un valor histórico cultural puede ser declarada un bien público, al igual que un terreno que se destina a la recreación de una comunidad (un parque público). La tierra o el territorio puede ser un bien colectivo por disposición legal –las tierras comunales o los ejidos–, la comunidad o núcleo de población será la propietaria, pero su uso puede admitir grados o formas de individualización como la parcelización, mientras que otros usos pueden ser comunes o colectivos como en el caso de las tierras de uso común de un ejido.

Otros bienes son públicos o colectivos porque sencillamente no pueden ser sujetos de apropiación privada, por ejemplo, el aire que respiramos.¹⁸ Los bienes públicos tienen

¹⁸ El que esto sea así no depende sólo del tipo de bien de que se trate, sino también del tipo de tecnologías de las cuales disponemos. En cierta época, decir que el aire es un bien que no es susceptible de apropiación privada, no habría causado ningún tipo de sorpresa; sin embargo, como Magdalena Gómez —autora también

dos características especialmente importantes: la no exclusividad del bien, es decir, que cualquiera que sea la provisión del bien para un sujeto implica la provisión de la misma cantidad para un grupo de sujetos; y la llamada no rivalidad en el consumo del bien, esto es, que en la provisión del bien no es posible (fáctica o jurídicamente) limitar su consumo a determinados sujetos.¹⁹

Dentro de estos bienes públicos hay un tipo especial que suele denominarse *bienes participativos*.²⁰ Los bienes participativos se generan colectivamente, y quienes participan en ciertas actividades podrán gozar de ellos sin que puedan apropiárselos de modo exclusivo. Hablar una lengua es un bien participativo, pues aunque cada quien puede aprender a hablar cualquier lengua que quiera (al menos en teoría), hablar dicha lengua requiere que otros también la hablen para poderse comunicar entre sí. Otro bien de este

en este libro— me hizo notar, hoy en día, por ejemplo, el viento en la zona La Ventosa (Juchitán, Oaxaca) es motivo de disputas entre las comunidades indígenas y empresas que son capaces de aprovechar la energía eólica a través de aerogeneradores, véase Gómez, Magdalena, “En busca del sujeto perdido: los pueblos indígenas bajo el signo de la privatización”, disponible en: http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/lauv/Magdalena_GOMEZ_RIVERA_En_busca_del_sujeto_perdido.pdf (Última consulta: 8 de mayo de 2015).

¹⁹ Cfr. Cruz Parceró, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los derechos*, op. cit., nota 16, pp. 115-120. Para abundar sobre la idea de los bienes públicos y sus características, puede verse en Peston, Maurice, *Bienes públicos y sector público*, Barcelona, Vicens-Vives, 1975, p. 13.

²⁰ Réaume, Denise, “Individuals, Groups, and Rights to Public Goods”, *University of Toronto Law Journal*, 1/38, 1988, pp. 1-27.

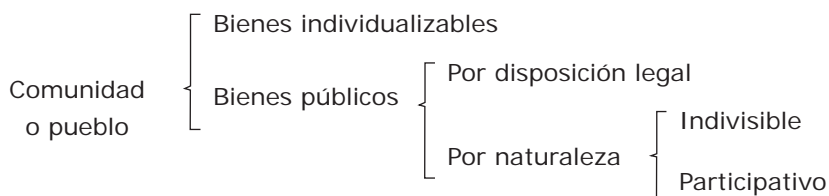
tipo es la educación o la cultura, que haya una cultura requiere que mucha gente participe en ciertas actividades (literarias, musicales, religiosas, artísticas, formas de producción de bienes –como las artesanías–, formas de participación política, etcétera), para que se produzca un bien colectivo. La autodeterminación o la autonomía de un pueblo es un bien de este tipo, al final de este trabajo hablaremos más sobre ella.

Si partimos de la distinción entre *producción* y *disfrute* de un bien público participativo, veremos que las cuestiones en torno a los derechos son muy distintas si nos preguntamos en torno al derecho a la creación de un bien de este tipo, o sobre el derecho al disfrute. Los derechos a que se genere el bien no pueden ser individuales, son forzosamente derechos colectivos, mientras que los individuos sí pueden tener derecho al disfrute de algunos bienes colectivos. Los bienes participativos requieren de la participación de muchas personas; y el derecho sólo puede existir cuando los intereses colectivos –y nunca un mero interés individual– justifican que se genere el bien público. Sólo el interés colectivo puede tener el peso suficiente para poder justificar un derecho a este tipo de bienes; el alcance y características del derecho dependerán de cómo se pueda producir o asegurar dicho bien.²¹

²¹ Cfr. *Ibidem*, pp. 118-120.

De acuerdo con los dos primeros criterios que hemos visto, el del tipo de titular del derecho y el del tipo de bien, tendremos entonces diferentes casos de derechos en los cuales el sujeto o titular del derecho es una comunidad o pueblo indígena y los bienes son individuales o públicos. Veamos el siguiente esquema:

Cuadro 1. Derechos de las comunidades o pueblos



Aquí no es lugar para determinar o estipular si alguno de los usos de la noción de derechos colectivos indígenas es correcta o no, pero sí conviene percatarse de que existe una doble ambigüedad al hablar de *derechos indígenas*: la primera porque puede referir tanto a derechos individuales (como en los casos 3 y 5) como a derechos colectivos (como los casos 1, 2 y 4); la segunda, porque al hablar de derechos de una colectividad o comunidad podemos referirnos tanto a bienes individuales (como en el caso 6) como a bienes colectivos (caso 2); y dentro de los bienes colectivos pueden darse casos de bienes que son colectivos por disposición legal (como el caso 1 que refiere a las tierras comunales), y casos de

bienes que son indivisibles o participativos (como el caso 2 que refiere a la autodeterminación).

Los derechos indígenas que se han reconocido en la Constitución son de todos estos tipos, tanto individuales como colectivos, tanto a bienes colectivos como a bienes individualizables.

c. Los sujetos destinatarios de los derechos

Ahora bien, había dejado de lado el tercer elemento de los derechos. Habíamos dicho que los derechos tienen titulares (individuos o grupos) y un objeto o bien que puede ser individualizable o colectivo, pero también apuntamos que tienen un destinatario o sujeto obligado. Aunque este aspecto no suele influir para determinar cómo se usa la expresión “derecho colectivo”, sí es relevante para observar otro aspecto importante.

Los derechos de las comunidades indígenas suelen ser derechos que tienen como destinatarios normalmente al Estado o a otros sujetos privados externos a la comunidad. Sin embargo, también hay casos donde la comunidad tiene derechos frente a los miembros que la componen. Will Kymlicka ha descrito estas situaciones como casos de reivindicaciones o derechos de una comunidad que funcionan como *protecciones*

externas, cuyo objetivo es proteger al grupo de las decisiones que adopta otro grupo o la sociedad mayoritaria, mientras que llama *restricciones internas* a aquellas que tienen como propósito proteger al grupo del impacto desestabilizador del disenso interno; estos son derechos contra sus propios miembros.²²

Esta última distinción de Kymlicka, las *restricciones internas*, resulta muy importante también si la vemos ya no desde la perspectiva de la comunidad, sino de los individuos que pertenecen a la comunidad. Habíamos dicho que algunos derechos indígenas son derechos individuales, y un aspecto importante de éstos es que en ocasiones los derechos individuales se ejercen contra la misma comunidad que resulta obligada. En el caso de las *restricciones internas* de las que habla Kymlicka, es la comunidad la que tiene un derecho colectivo frente a sus propios integrantes, pero el caso al que me refiero es el de un individuo indígena que puede tener derechos contra su comunidad.

Es muy importante subrayar esta distinción pues, como veremos más adelante, los tribunales han desarrollado decisiones donde se dice proteger derechos indígenas; sin embargo, muchas de estas decisiones son para proteger derechos de individuos indígenas frente a su comunidad. Cuando

²² Kymlicka, Will, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996.

se protege, por ejemplo, el derecho de una mujer a ser electa por su comunidad a un cargo público, cuando son las autoridades tradicionales de la misma comunidad las que alegan que las mujeres no pueden participar en la vida política de la comunidad, el derecho que se protege es uno de carácter individual en contra de la comunidad. Habrá que estar advertido de las ambigüedades del uso de las expresiones *derechos colectivos* y *derechos indígenas*, para no pasar por alto las diferentes formas o estructuras que éstos pueden tener y que generaría confusiones de no percatarnos cómo se usan dichas expresiones. En situaciones donde los tribunales sólo o mayormente defendieran derechos de individuos indígenas frente a sus comunidades y se dijera que defienden derechos indígenas, se podría generar una confusión y creer que están defendiendo los derechos colectivos de las comunidades, aspecto que sería falso.

Todas las aclaraciones conceptuales anteriores nos ayudarán a estar entonces prevenidos sobre el tipo de derechos que se han reconocido a los pueblos indígenas y a los indígenas en lo individual. Desde el punto de vista de la estructura de los derechos, no se pueden reducir todos los derechos a una única categoría. Si se habla muchas veces de los derechos colectivos de los pueblos indígenas ello es parte de un uso retórico, no porque no existan derechos colectivos de los

pueblos, sino porque muchas veces se cree erróneamente que todos los derechos indígenas son colectivos. Enseguida veremos cómo han evolucionado estas diferentes concepciones de los derechos indígenas en el texto constitucional.

4. Los derechos colectivos indígenas y la Constitución de 1917

Comencemos por dividir la historia de los derechos colectivos indígenas de la Constitución de 1917 en cuatro grandes etapas que denominaremos: a) los derechos indígenas en el agrarismo e indigenismo, b) los derechos indígenas en el pluralismo cultural y jurídico, c) los derechos indígenas como derechos de los pueblos, y d) los derechos indígenas como derechos humanos. Estas cuatro etapas obedecen principalmente a criterios que tienen que ver con la adopción de diversos preceptos constitucionales desde 1917 y sucesivas reformas constitucionales. La primera etapa comprende la adopción del artículo 27 constitucional y pasa por su reforma en 1934, hasta poco antes de la reforma del artículo 4o. constitucional en 1992. Con esta reforma de 1992 inicia la segunda etapa. La tercera etapa inicia con la reforma del artículo 2o. constitucional en 2001. La última etapa inicia con la reforma en materia de derechos humanos del artículo 1o. constitucional en 2011; esta cuarta etapa la veremos hasta el apartado 5.

a. Los derechos colectivos indígenas en la etapa del agrarismo y el indigenismo

Pese a la influencia que tuvieron las ideas liberales a que antes nos referimos en el apartado 2, el punto de vista sobre lo que había que hacer con los indígenas y las tierras que poseían comenzó a modificarse. Andrés Molina Enríquez en *Los grandes problemas nacionales*²³ consideró que la propiedad individual pequeña y mediana era la ideal, producto de una evolución histórica a la cual había que aproximarse. Se oponía en principio a la propiedad comunal, pero la consideraba necesaria históricamente hablando, pues el progreso no podía imponer modelos sin reconocer que ciertas fases evolutivas tenían que ser transitadas. Por ello, la propiedad comunal era una fase que había que reconocer y garantizar a los pueblos indígenas hasta que alcanzaran condiciones evolutivas necesarias para convertirse en propietarios individuales. Era pues una fase transitoria en los sistemas de propiedad. La comunidad ofrecía además a los indígenas la ventaja de la posesión de la tierra y la posibilidad de mantenerla aun cuando su situación fuera de miseria:

La comunidad tenía para los indígenas notorias ventajas [...] rendían esos terrenos [comunes]

²³ Cfr. Molina Enríquez, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, op. cit., nota 12.

muchos aprovechamientos de que los indígenas podían gozar sin gran trabajo, sin capital, y lo que es más importante, sin menoscabo alguno apreciable de dichos terrenos: entre esos aprovechamientos podemos señalar, los de los montes, como la madera que tomaban para vender, en leña, en vigas, en morillos, en carbón, y para alumbrarse, para calentar sus hogares y para caldear sus hornos de teja, de ladrillo y de alfarería; los de las llanuras, como pasto que utilizaban para la alimentación de sus animales [...]; los de las aguas, como la caza de patos y de otras aves, la pesca de peces y de otros animales de alimentación también; y otros muchos como los del barro, el tequexquite, la cal, etc. [...].²⁴

Dentro de la comunidad se respetaba el derecho del ocupante y poco a poco se iba transformando en una propiedad individual que se transmitía de padres a hijos. Las políticas del Gobierno debían entonces dirigirse a dividir los latifundios y corregir los problemas generados por las leyes de desamortización y nacionalización del periodo de Reforma, tratando de subsanar el problema jurídico que generó esta etapa en relación con la división y titulación de la propiedad comunal.

²⁴ Cfr. *Ibidem*, p. 57.

El Estado debía también garantizar el acceso al crédito de los pequeños y medianos propietarios.

Así como Molina Enríquez defendió antes y después de la revolución la desaparición del latifundio y vio en ello el principal problema agrario a resolver, fue Luis Cabrera quien defendió el llamado proyecto ejidal impulsado en el Plan de Ayala.²⁵ En su largo discurso ante la Cámara de diputados abordó el problema de la cuestión agraria y el ejido. Destacó que la división tradicional de las tierras se hacía entre el *casco*, que constituía la circunscripción destinada a la vida urbana; el *ejido*, destinado a la vida comunal, y los *propios*, destinados a la municipal de los ayuntamientos:

Los ejidos y los propios han sido origen de importantísimos fenómenos económicos desarrollados en nuestro país. Todo el que haya leído una titulación de tierras de la época colonial,

²⁵ En el séptimo punto del Plan de Ayala se establecía: “ 7.º En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.”

puede sentir cómo trasciende la lucha entre las haciendas y los pueblos a cada página de la titulación de una hacienda o de un pueblo. En la lucha económica rural que se entabló durante la época colonial entre los pueblos y las haciendas, el triunfo iba siendo del pueblo por sus privilegios, por sus condiciones de organización, por la cooperación efectiva que los siglos enseñaron a los indígenas y a los habitantes de los pueblos, y, sobre todo, por el enorme poder que ponía en manos de los pueblos la posesión de los propios, como elementos de riqueza para la lucha, y los ejidos, como elementos de conservación.

[...] Ya fuese, pues, por despilfarro de los pequeños titulares, ya por abusos de las autoridades, lo cierto es que los ejidos han pasado casi por completo de manos de los pueblos a manos de los hacendados; como consecuencia de esto, un gran número de poblaciones se encuentra en la actualidad absolutamente en condiciones de no poder satisfacer ni las necesidades más elementales de sus habitantes. [...] Y no se necesitan argumentos económicos ni mucha ciencia para comprender que una población no puede vivir cuando no hay medios de carácter industrial que

puedan suplir a los medios de carácter agronómico que las hacían vivir anteriormente.²⁶

Cabrera veía necesaria una medida radical, la expropiación para reconstituir los ejidos por causa de utilidad pública:

La expropiación no debe confundirse con la reivindicación de ejidos. La reivindicación de ejidos sería uno de los medios ingenuos, porque el esfuerzo y la lucha y el enconamiento de pasiones que se producirían por el intento de las reivindicaciones, serían muy considerables en comparación con los resultados prácticos y de las pocas reivindicaciones que pudieran lograrse.

La cuestión agraria es de tan alta importancia, que considero debe estar por encima de la alta justicia, por encima de esa justicia de reivindicaciones y de averiguaciones de lo que haya en el fondo de los despojos cometidos contra los

²⁶ Discurso pronunciado por Luis Cabrera ante la Cámara de Diputados sobre la Reconstitución de los Ejidos de los Pueblos como medio de Suprimir la Esclavitud del Jornalero Mexicano, 3 de diciembre de 1912. Consultado en la página web 500 años de México en documentos: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1912_213/Discurso_pronunciado_por_Luis_Cabrera_ante_la_C_ma_104.shtml (Última consulta: 6 de mayo de 2015).

pueblos. No pueden las clases proletarias esperar procedimientos judiciales dilatados para averiguar los despojos y las usurpaciones, casi siempre prescritos; debemos cerrar los ojos ante la necesidad, no tocar por ahora esas cuestiones jurídicas, y concretarnos a procurar tener la tierra que se necesita.²⁷

Cabrera advertía un problema que sólo se resolvería con un nuevo diseño constitucional, pues los pueblos no tenían personalidad jurídica y no podían adquirir la propiedad de la tierra. También advertía un dilema: poner en manos de los pueblos o en manos de los ayuntamientos la tierra. Este problema, como veremos más adelante, se resolverá dándoles a los pueblos la propiedad de la tierra pero sin otorgarles personalidad jurídica en tanto pueblos, sino que la personalidad jurídica la tendrá el núcleo de población constituido por los ejidatarios que a la postre se transformarán en el ejido, un sujeto con derechos pero donde la comunidad o el pueblo ya no coinciden con esta figura legal.²⁸

²⁷ *Idem.*

²⁸ Para mayor abundamiento sobre este tema véase el trabajo de Azuela, Antonio, "La jurisprudencia y la formación del régimen agrario en el siglo veinte mexicano", en este libro.

i) El artículo 27 constitucional

El proyecto de artículo 27 que presentó Venustiano Carranza al Congreso constituyente causó desilusión, pues no contenía nada nuevo y seguía en la línea trazada por la Constitución de 1857. La propuesta tuvo que ser trabajada por dos comisiones, una voluntaria que encabezó Pastor Rouaix y a la que se incorporaron voluntariamente quienes estaban interesados, incluido Andrés Molina Enríquez como consultor de la Comisión Nacional Agraria. Otros de los integrantes fueron Julián Adame, Porfirio del Castillo, David Pastrana Jaimes, Pedro A. Chapa, José N. Macías, José J. Lugo, José Álvarez, Rafael L. de los Ríos, Alberto Terrones Benítez (quien fungió como secretario), Samuel de los Santos, Federico E. Ibarra, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, Rubén Martínez de Escobar, Rubén Martí, Victorio Góngora, Jorge Von Versen, Nicolás Cano, Heriberto Jara y Cándido Aguilar.²⁹ Esta comisión fue la que básicamente redactó la propuesta que después sería aprobada luego de pasar a otra Comisión Dictaminadora del Congreso, integrada por Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón y Enrique Recio, en la cual se hicieron algunas modi-

²⁹ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 3a. ed., México, IJ-UNAM, 1999, p. 110; Peña Roja, Abraham, *El agrarismo en la Constitución de 1917*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1982, p. 45.

ficaciones menores. La iniciativa que presentó el artículo 27 Constitucional ante el Congreso de la Unión no fue muy discutida y se aprobó sin modificaciones.

El artículo 27 constitucional reconoció tres tipos de propiedad: a) la propiedad originaria que corresponde a la nación, entre la cual se encuentran los recursos minerales, los mares territoriales y aguas interiores, b) la propiedad privada, sobre la cual la nación tiene derecho de imponer las modalidades por causa de interés público, y c) la propiedad colectiva reconocida a diversos tipos de comunidades y pueblos. El artículo 27 contemplaba la posibilidad de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización; ordenaba también el fraccionamiento del latifundio. En la parte que nos interesa resaltar se estableció que:

Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915.

En la fracción VI del citado artículo estableció que los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido conforme al Decreto del 6 de enero de 1915.³⁰

El párrafo tercero de la fracción VII declaró nulas todas las diligencias, resoluciones, concesiones, sentencias, etcétera, que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía, desde la ley del 25 de junio de 1856. Todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto del 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional.

Se establecía en este párrafo que sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los terrenos, mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

³⁰ Suele referirse al Decreto del 6 de enero de 1915, aunque también se le denomina Ley Agraria.

En este momento, el artículo 27 constitucional no hizo una mención explícita de las comunidades indígenas, aunque estaban comprendidas dentro de los “condueñazgos, ranche-rías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones”. Tampoco se mencionó explícitamente al ejido, aunque con la remisión al Decreto del 6 de enero de 1915 que declaró como ley constitucional implícitamente quedaba comprendido. En el artículo 3o. de dicho decreto se sostenía:

Art. 3. Los pueblos que necesitándolos, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.

El 10 de enero de 1934 se publicó el decreto que reformaba el artículo 27 constitucional. En este texto se introdujeron algunas modificaciones importantes, algunas ya incluidas en el referido Decreto del 6 de enero de 1915, que con esta reforma quedaba abrogado.

La fracción VII se modificó para quedar como sigue:

VII. Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeran.

La fracción X incorporaba con ligeras modificaciones el artículo 3o. del Decreto del 6 de enero:

X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con terrenos, tierras y aguas suficientes para constituirlos, conforme a las necesidades de la población; sin que en ningún caso deje de considerárseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados.

La fracción XI creaba las autoridades agrarias incluyendo en su inciso c) a los Comisariados ejidales de cada núcleo de población que posea ejido.

Es importante hacer notar que la llamada “cuestión indígena” no se abordó de manera explícita en la Constitución de 1917, salvo en las partes que ya referimos. La cuestión indígena se resumía tanto en el problema agrario como en el educativo, aunque tampoco el artículo 3o. constitucional aludió de manera directa a dicha cuestión.

La reforma agraria que se impulsó con el artículo 27 constitucional tenía la intención de hacer un reparto de la riqueza. En aquel momento repartir la tierra era una medida distributiva radical puesto que la tierra valía y producía riqueza. Los grupos indígenas y los campesinos eran los beneficiarios de estas medidas y se esperaba que así salieran de su situación de marginación y pobreza. Sin embargo, otros factores más difíciles de calcular en ese momento interfirieron con los fines de esta reforma. Por razones de índole económica a nivel global las tierras agrícolas comenzaron a perder su valor en muchos lugares del mundo. La industrialización, el desarrollo de los servicios y el crecimiento urbano comenzaron a reconfigurar la estructura de la riqueza.³¹

Los campesinos y los indígenas usaban la tierra para actividades agrícolas, pero muchos de los recursos naturales que había en ellas no les pertenecían. En algunas décadas se

³¹ Piketty, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, México, FCE, 2014, pp. 129, 135, 157, 158, 167 y 168.

darían cuenta de que la tierra por sí sola no valía mucho y buena parte de ella no era productiva, se necesitaba inversión, créditos, tecnología, asesoría técnica, mano de obra y muchas otras cosas de las que carecían y, por ende, tenían que pedir las y negociarlas con el Gobierno. El clientelismo se apoderó de la relación Gobierno/campesinos y los campesinos no lograron ser libres como pretendió la Revolución a pesar de tener la tierra.

Los juristas por su parte ayudaron a formar una imagen de la Constitución de tipo político más que una imagen normativa de la misma. José Ramón Cossío luego de analizar la obra de diversos constitucionalistas logró identificar algunas tesis que caracterizaron esta manera política de entender la Constitución.³² Entre los rasgos que él detecta destacaremos los siguientes: a) el modelo liberal que limita la actuación del Estado se ve superado por un modelo que busca condiciones materiales mínimas, b) el individualismo cede ante la colectividad, c) los obreros y campesinos fueron el motor de la revolución y debían reconocérseles para mejorar sus condiciones, d) la Constitución de 1917 era fruto de una evolución que inició en 1810 y su comprensión y estudio sólo podía hacerse desde la mexicanidad, con lo que

³² Cfr. Cossío Díaz, José Ramón, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, 2a. ed., México, Fontamara, 2000.

se rechazaban modelos extranjerizantes, e) los ideales de la revolución –justicia e igualdad social– constituyen la esencia de la Constitución, f) la aplicación de la Constitución –por vía de la interpretación o creación de las normas– supone la realización de la Revolución mexicana, g) la Constitución debía entenderse en términos sustanciales más que formales, h) contiene las decisiones políticas fundamentales del movimiento revolucionario, por lo que no puede aceptarse su lectura meramente normativa, e i) todas las reformas constitucionales emanaban del proyecto primigenio y se justificaban en términos revolucionarios.³³

Esta idea que se hicieron los juristas, los constitucionalistas particularmente, fue muy significativa para comprender cómo la Constitución fue en su momento entendida. Sin esto es difícil entrever a simple vista cómo el texto de la Constitución de 1917 influyó en el desarrollo del indigenismo postrevolucionario del cual nos ocuparemos ahora. La Constitución no habló explícitamente de los indígenas, pero si la entendemos no sólo como texto normativo, sino en un sentido más amplio como las ideas y las prácticas que la reconocen, interpretan y aplican, entonces el tema indígena no quedó explicitado en el texto constitucional, pero sí fue una cuestión que estuvo presente en la mente de muchos

³³ *Ibidem*, pp. 46-48.

que participaron en su confección como en el ambiente político, cultural y jurídico de su momento. La Constitución fue parte de un pensamiento nacionalista que tenía enemigos tanto externos como internos. La conciencia nacional se desgarró ante el problema indígena, pues el indio fue visto como un elemento antinacional, dado que representa la “raza” que no se quería, la raza que debía ser transformada. Paradójicamente, a la vez que se ensalzó al indio como fuente de la fusión de dos razas, se le consideró un problema para el progreso. Los indios eran el pasado glorioso, eran la historia, pero no podían ser el modelo de lo que se quería hacia el futuro.³⁴

El vínculo entre la Constitución de 1917 y el desarrollo de las ideas indigenistas estuvo en el concepto de nación homogénea implícito en el texto constitucional,³⁵ y en la idea

³⁴ Gómez Izquierdo, José Jorge, *El camaleón ideológico. Nacionalismo, cultura y política en México durante los años del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940)*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008, p. 24.

³⁵ Lo implícito es la idea de homogeneidad no la de nación, pues, como ha señalado Fernando Escalante: “En el texto del artículo 27 [...] la nación aparece hasta dieciséis veces, y figura como sujeto que autoriza, decide, garantiza, justifica y condiciona el ejercicio de los derechos [...] Para subrayar más la rareza vale la pena recordar que en la ley del 6 de enero de 1915, que fue hasta 1934 complemento del artículo 27, la nación no figura en absoluto [...]; en la ley del 6 de enero existen la clase indígena, los campesinos, el gobierno. Para decirlo en una frase, sólo como introducción: la nación mexicana aparece como figura jurídica relevante en el Constituyente de 1917, y se manifiesta en el territorio...”, en Escalante Gonzalbo, Fernando, “El lenguaje del artículo 27 Constitucional”, en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los*

de que las comunidades indígenas merecían protección mientras se lograba la incorporación de los indios a la verdadera ciudadanía. Con estas ideas y fundamento constitucional se crearon importantes instituciones, como veremos a continuación. Las facultades presidenciales, que eran muchas, permitieron abrir un periodo institucional con políticas y leyes pensadas para remediar la cuestión indígena.

ii) El indigenismo postrevolucionario y la creación del INI (1948)

Como hemos dicho, al término de la Revolución mexicana, el pasado indígena se idealizó como parte de un discurso nacionalista y anti extranjero que se desarrolló en oposición a la clase gobernante del porfirismo.³⁶ El discurso modernizador inserto en la Constitución de 1917 presentaba a la nación como una nación homogénea. Esta nación homogénea era la nación mestiza. Si en la colonia se repudió la

grandes problemas nacionales, México, El Colegio de México-The University of Chicago, 2009, p. 232. La nación existe en el territorio y como garantía de cohesión, persistencia y orden del territorio, es imposible evitar la sospecha, nos dice Escalante, que la insistencia abrumadora de la nación no sólo afirma algo, sino que también oculta otra cosa. A Escalante le preocupan otras cosas que están o no ocultas (las fuentes de los títulos de propiedad con que las comunidades podían pedir la restitución de las tierras). *Ibidem*, p. 238. A nosotros aquí nos interesa poner el énfasis en que algo que está implícito –quizá oculto suene más fuerte– es que esa nación es la nación homogénea, la nación mestiza.

³⁶ Korsbaek, Leif y Sámano Rentería, Miguel Ángel, “El indigenismo en México: antecedentes y actualidad”, *Ra Ximhai*, vol. 3, núm. 1, enero-abril 2007, p. 201.

mezcla poblacional y la sociedad fue dividida en castas cuyo propósito fue establecer una sociedad estamental jerarquizada en la que el europeo blanco estaba en la cúspide, ahora la estrategia nacionalista venía a ensalzar al mestizo para convertirlo en el mexicano. Esta idea del mestizo fue producto de una combinación de ideólogos, filósofos, científicos y políticos que comenzó poco antes de la Revolución mexicana.³⁷ Las ideas provenían principalmente del evolucionismo spenceriano y del darwinismo social, como en el caso de Molina Enríquez, quien veía en la mezcla de razas una superación racial. La actitud entonces –y desde el siglo XIX– hacia los indígenas vivos y sus pueblos fue de tipo paternalista: había que civilizarlos, había que desaparecerlos vía la asimilación.

La antropología irrumpe en la etapa posrevolucionaria para convertir “el problema indígena” en uno principalmente cultural. La antropología se suma a un proyecto nacional revolucionario, un programa de Estado. Manuel Gamio, quien en 1917 estaba a cargo de la Dirección de Antropología propondría un modelo de regionalización cultural del país y la realización de estudios sobre comunidades indígenas.³⁸

³⁷ Saade Granados, Marta, “México mestizo: de la incomodidad a la incertidumbre. Ciencia y política pública posrevolucionaria”, en López Beltrán, Carlos (coord.), *Genes y mestizos. Genómica y raza en la biomedicina mexicana*, México, UNAM-Ficticia, 2011, p. 30.

³⁸ Cfr. Gamio, Manuel, *Forjando patria*, México, Porrúa, 1916.

José Vasconcelos por su parte, desde la Secretaría de Educación, presentaría una noción muy idealizada del mestizo,³⁹ una especie de griegos americanos educados en una cultura occidental. El modelo educativo propuesto intentaba asimilar a los indios a la cultura nacionalista y occidental. Se trató de un proyecto civilizatorio que pretendía la homogenización. Esta obra educativa continuaría con la creación de la Escuela Rural, después Casas del Pueblo, que encabezó Moisés Sáenz.⁴⁰ La política indigenista en los años veinte se centró en la educación y las misiones culturales promovidas desde la Secretaría de Educación Pública, encabezada por Vasconcelos y luego por Sáenz.⁴¹

La visión del indígena era patética, sólo el Estado a través de la educación y las misiones culturales lograría transformar esta realidad, incluso con cierto grado de coerción,⁴² para Moisés Sáenz:

El mundo del indígena, no es, ni con mucho, un paraíso...es un mundo deficiente y fatal, en el

³⁹ Cfr. Vasconcelos, José, *La raza cósmica*, Agencia Mundial de Librería, Madrid, 1925.

⁴⁰ Cfr. Sáenz, Moisés, *México íntegro*, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1939.

⁴¹ Cfr. Korsbaek, Leif y Sámano Rentería, Miguel Ángel, "El Indigenismo en México: Antecedentes y actualidad", *Ra Ximhai*, *op. cit.*, nota 36, p. 202.

⁴² Guerrero, Francisco Javier, "Moisés Sáenz, el precursor olvidado", *Nueva Antropología*, México, vol. 1, núm. 1, 1975, p. 36.

que las gentes vegetan; donde la tierra, cansada o pobre, no da lo bastante para calmar el hambre; es un mundo de enfermedades y pulgas, un mundo donde la gente se emborracha por hambre o por fatiga; un mundo de enconadas pasiones, de intrigas pueriles; un mundo de gentes miserables, aterrorizadas y explotadas...⁴³

Durante esta etapa el proyecto consistía en desaparecer al indígena por dos vías: la primera, a través de la asimilación cultural, y la segunda, mediante la eugenesia, basada en el darwinismo social muy en boga en esa época.⁴⁴ Se partía de la idea de que la nación mexicana estaba constituida por la raza mestiza, el indígena vivo –no el idealizado por la historia– significaba atraso, ignorancia, enfermedad, delincuencia.

En 1934 inicia el periodo del general Lázaro Cárdenas al frente de la presidencia de la República, con él inicia el periodo del indigenismo oficial. En 1935 se creó el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas (DAAI), y en 1938

⁴³ Cfr. Sáenz, Moisés, *México íntegro*, op. cit., nota 40, p. 218.

⁴⁴ Cfr. Saade Granados, Marta, "México Mestizo: de la incomodidad a la incertidumbre. Ciencia y política pública posrevolucionaria", en López Beltrán, Carlos (coord.), *Genes y mestizos. Genómica y raza en la biomedicina mexicana*, op. cit., nota 37, pp. 43-44.

el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). Estas instituciones se centrarían en el problema de los indígenas, de las etnias. El primero era un órgano consultor del Gobierno involucrado en el diseño e implementación de políticas públicas y el segundo estaba enfocado a la realización de estudios de las etnias. En 1937 se creó también el Departamento de Educación Indígena de la Secretaría de Educación Pública. Fueron muchas las comisiones y departamentos que se crearon para atender problemas específicos de algunas etnias en particular. La política cardenista estaría marcada por esta nueva fisonomía.

En 1940 se organizó el Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, donde se formularía el primer programa del indigenismo latinoamericano y que acordó la creación del Instituto Indigenista Interamericano con sede en México, que como veremos más adelante realizaría algunas aportaciones muy importantes a nivel de legislación internacional. El DAAI desaparecería y luego de algunos cambios, ya en el Gobierno de Miguel Alemán, se crearía en 1948 el Instituto Nacional Indigenista (INI) que dependería directamente del Presidente. Las tareas del nuevo Instituto fueron: a) investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país, b) estudiar las medidas de mejoramiento que requieren esos núcleos indígenas, c) promover ante el ejecutivo

las medidas para tales fines, d) intervenir en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo las acciones de distintos órganos gubernamentales, e) fungir como cuerpo consultivo, f) difundir los resultados de sus investigaciones, estudios y propuestas, y g) emprender obras de mejoramiento de las comunidades indígenas en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas.⁴⁵

Su primer director fue el arqueólogo y antropólogo Alfonso Caso. El proyecto de Caso no se distinguió mucho del de Molina Enríquez, Vasconcelos y Gamio, los indígenas tenían que modernizarse, hacerse mexicanos, hablar español; la vía privilegiada era la educación. La principal idea detrás de este proyecto era la de “aculturación”, pero el INI funcionó por medio de los centros coordinadores establecidos cerca de las comunidades indígenas. Para 1968 el INI contaba con 12 centros coordinadores y para el sexenio de Luis Echeverría se llegaría a los 90.⁴⁶

Los fundamentos operacionales del indigenismo fueron formulados por Gonzalo Aguirre Beltrán,⁴⁷ quien desarrolló

⁴⁵ Korsbaek, Leif y Sámano Rentería, Miguel Ángel, “El indigenismo en México: antecedentes y actualidad”, *Ra Ximhai*, *op. cit.*, nota 36, p. 203.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 203.

⁴⁷ *Cfr.* Aguirre Beltrán, Gonzalo, “El gobierno indígena y el proceso de aculturación”, *América Indígena*, vol. XII, núm. 4, 1952, pp. 271-297; Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Formas de Gobierno indígena*, México, Imprenta Universitaria,

y puso en práctica la teoría de la aculturación que marcó al indigenismo en esta etapa. Esta teoría parte de que la interrelación entre culturas distintas genera un proceso de asimilación que conduce a una nueva cultura. También parte del reconocimiento de la pluralidad cultural, pero el proceso de asimilación es inevitable y termina en la imposición de la cultura dominante. Los pueblos indígenas son mestizos dado que la dominación colonial les impuso una religión, una lengua y formas de organización. La cultura y la educación adquieren un rol protagónico en las políticas indigenistas que buscan que esa inevitable asimilación se haga bajo la guía del Estado, con el objeto de consolidar la construcción del Estado nacional.

En la obra tanto teórica como institucional de Aguirre Beltrán se muestra la ambigüedad característica del indigenismo mexicano pues, por un lado, proclama la igualdad racial y niega la superioridad o inferioridad congénitas y, por el otro, sostiene la idea eugenésica de que para mejorar los patrimonios genéticos de la raza indígena se hace necesario impulsar su homogenización en el molde del mestizaje.

1953; Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizo América*; México, Instituto Nacional Indigenista, 1973.

La forma de superar las diferencias étnicas existentes era disolviendo al indígena en el mestizo.⁴⁸

Es de destacar que esta visión no tenía como único referente la relación entre el Estado mexicano y las comunidades indígenas, sino que se estaba mirando y pensando en la relación que se tenía con Estados Unidos, la preocupación por el fortalecimiento cultural –y no sólo cultural– de la nación mexicana era necesario para resistir la influencia y penetración que significaba tener como vecino a una potencia mundial que luego de la Segunda Guerra mundial extendía su hegemonía por toda América Latina en el marco de la “guerra fría”.

Es claro que durante todo este periodo los pueblos indígenas fueron objeto de estudio y objeto del paternalismo estatal, pero poco se sabe de su participación directa y de sus reclamos al menos en estos ámbitos, dado que se conoce mejor su lucha por la tierra y su participación en los temas agrarios. Sin embargo, se puede entrever que ya algunos reclamos en materia educativa y en cuestiones de atención médica generaban tensiones con las políticas estatales. Señalo particularmente las demandas para que la

⁴⁸ Cfr. Gómez Izquierdo, José Jorge, *El camaleón ideológico. Nacionalismo, cultura y política en México durante los años del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940)*, op. cit., nota 34, p. 36.

educación fuera impartida en sus propias lenguas y que se respetaran sus prácticas médicas tradicionales.

También queremos hacer notar que durante esta etapa puede verse que la idea de los derechos es ajena a los discursos de los indigenistas.⁴⁹ Ninguna demanda, ninguna necesidad, ningún reclamo era todavía planteado en tér-

⁴⁹ El único discurso sobre derechos relacionado con los indígenas versaba sobre los derechos de propiedad sobre la tierra. Este discurso era hasta cierto punto tradicional, provenía del derecho privado donde la propiedad colectiva era vista como una forma imperfecta de propiedad privada. Como apreciaremos más adelante, el discurso sobre los derechos indígenas evolucionaría del lado de la idea de los derechos humanos, que al inicio del siglo XX estaría ausente del constituyente y de los desarrollos teórico-jurídicos hasta finales de la década de 1960. Es importante, en todo caso, mencionar que la discusión en torno al derecho de propiedad colectiva que contempló el artículo 27 constitucional, el texto original estableció la propiedad colectiva como una forma de propiedad privada, una modalidad. Antonio Azuela sostiene que “todo indica que la intención original de la inclusión en el artículo 27 [de la palabra “modalidades”] se acerca más a la tesis de Molina Enríquez respecto de la coexistencia de diversas formas de propiedad, cada una correspondiente a un grado de la evolución social [...] Molina fue el único que dio alguna pista sobre el significado de la palabra modalidad en el artículo 27 [...] Reconocer que existen diversas modalidades de propiedad privada, entre ellas la de los pueblos, era nada menos que aceptar la heterogeneidad “evolutiva” de la sociedad mexicana [...] No obstante lo anterior, muy pronto los juristas, así como la propia Suprema Corte de Justicia, comenzaron a utilizar la palabra modalidad para designar (y sobre todo para justificar) otra cosa: las restricciones generales a los derechos de los propietarios impuestas en nombre del interés público [...] fue así como desapareció del lenguaje jurídico mexicano la idea de que los pueblos ejercían una forma de propiedad privada sobre sus tierras. Con el tiempo, terminaría por imponerse la idea de que en México existen no dos sino tres formas de propiedad: la privada, la pública y la “social”, trilogía que fue incorporada al texto constitucional en 1983”. Cfr. Azuela, Antonio, “El problema con las ideas que están detrás”, en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de los grandes problemas nacionales*, op. cit., nota 35, pp. 99-102.

minos de derechos. Eso vendría después, como veremos más adelante.

Luis Villoro en *Los grandes momentos del indigenismo en México*⁵⁰ sostenía que el indigenismo era resultado de un proceso histórico iniciado desde la conquista, pasando por la colonia y la independencia hasta nuestros días. Luego de un primer momento de destrucción y negación ocurrido en la conquista, durante la colonia se produce un *alejamiento* de lo indígena que adquiere un valor positivo “y ello no porque lo sintamos próximo, sino precisamente por lo contrario: porque lo mantenemos a distancia”. Si en la conquista lo indígena aparecía como *cercano negativo*, en la colonia aparece como *lejano positivo*. El momento actual del indigenismo, sostenía Villoro, implica un acercamiento, muestra al indígena como *cercano positivo*. Este momento se divide en dos etapas: la primera que refiere a los precursores del indigenismo actual al que alude el filósofo, en la cual:

Se ve al indio como presente y ya no como pasado. Pero lo consideramos en situación distinta a la nuestra. El “mestizo” no puede asumir el estado de deyección y aislamiento en que se encuentra el indio; su situación es muy otra. Por

⁵⁰ Villoro, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, El Colegio de México, 1950.

eso aunque sea elemento actual, se sigue viendo como alejado y escindido, como "alteridad". Lo indígena es, pues, un presente impropio. Sin embargo, en este movimiento, se conserva la valoración positiva. El indio es conservable hasta el grado de que el "mestizo" necesita de él para sus propios fines. El "mestizo" se alía al indio, lo protege para que éste pueda afirmarlo.⁵¹

La segunda de estas etapas corresponde al indigenismo que Villoro consideraba el actual, y a la cual denomina etapa de *recuperación*:

Esta implica dos cosas: apropiación y valoración positiva. La *apropiación* se realiza al considerar al indígena como elemento propio. El mestizo-indigenista se considera ahora en la misma situación que el indio; lo asume como elemento de su situación social y de su espíritu mismo. Implica, pues, una *interiorización* de lo indígena; deja éste de ser alteridad para convertirse en el elemento de Yo social y personal. Pero, al llevar la apropiación al límite, lo indígena se proyecta

⁵¹ Villoro, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, CIESAS-SEP, 1987, p. 238.

hacia el futuro. Nos reconocemos en el pasado y presente indios y lo repetimos en nosotros mismos recreándolo en el advenir. Sólo así puede el pasado llegar a ser plenamente propio sin mezcla de impropiedad; por la repetición, lo convertimos en permanente posibilidad nuestra y lo proyectamos al futuro. Lo indígena es, pues, presente y futuro propios. Por otra parte, se considera como elemento plenamente positivo, capaz de señalarnos nuestra meta ideal de acción.⁵²

El cambio que advertía Villoro en el indigenismo abriría precisamente una nueva línea de acción y un proceso de reformas.

b. El surgimiento de los derechos indígenas y las reformas constitucionales de 1992: la nación pluricultural

Esta segunda etapa que habíamos contemplado es una de contrastes, pues en ellas se presentan importantes reformas constitucionales y avances legislativos a nivel nacional e internacional que reflejan el abandono de la visión paternalista que marcó el periodo anterior. Pero a su vez, estos contras-

⁵² *Idem.*

tes se darán por la adopción de dos medidas si no contrapuestas, al menos sí hechas desde dos visiones diferentes.

México dejó de ser una sociedad agraria por su composición demográfica y por sus representaciones ideológicas. Como señala Arturo Warman, el crecimiento explosivo de la población y su emigración, la urbanización acelerada, la industrialización, el agotamiento del corporativismo para el control político, la apertura al exterior, la penetración de medios electrónicos de comunicación masiva, las crisis recurrentes y la desigualdad permanente, sacudieron las estructuras sociales y sus representaciones colectivas.⁵³ Los sueños de convergencia en una grande y única cultura nacional se esfumaron frente al mosaico plural. La esperanza de la unidad en lo homogéneo mostró su imposibilidad.⁵⁴

El contexto político nacional de entonces estuvo marcado por un despertar democrático que se originó en 1985, pero también por unas elecciones presidenciales (1988) en que resultó electo Carlos Salinas de Gortari bajo la sombra del fraude electoral y el surgimiento del movimiento cardenista que logró aglutinar a los partidos de izquierda. Durante el sexenio de Salinas de Gortari se consolidarían las polí-

⁵³ Warman, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, FCE, 2003, p. 273.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 274

222

ticas neoliberales que había iniciado su antecesor Miguel de la Madrid. Se iniciaron las conversaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, también a nivel internacional comenzaron los festejos por el quinto centenario del Descubrimiento de América (1992), hecho que abrió un enorme debate en torno al festejo mismo y la situación de los pueblos indígenas. Los movimientos indígenas se fortalecieron y comenzaron a exigir el reconocimiento de sus derechos colectivos; una ola de reformas constitucionales en este sentido haría que muchos países latinoamericanos reformaran sus constituciones (Guatemala, Nicaragua, Colombia, Brasil). En este contexto internacional se comienza a discutir el proyecto de *Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas* elaborado por un grupo de trabajo de Naciones Unidas. Ante este complejo panorama las reformas económicas neoliberales tuvieron que abrir un resquicio al reconocimiento de una nación pluricultural.

Una de las reformas económicas de este periodo tuvo que ver con el artículo 27 constitucional, la reforma marcó el fin del proyecto agrario de dotación de tierras y se abrió la posibilidad legal de privatizar el ejido. Otra de las reformas que nos interesan es la del artículo 4o. constitucional, que reconoce la composición multicultural de la nación mexicana. Previo a estas dos reformas, a nivel internacional se firma

el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que tendrá importantes repercusiones en el país y representará un giro en la forma de entender los derechos colectivos indígenas. Esta nueva forma de entender los derechos indígenas nos llevará a la tercera etapa que abordaremos y que comienza con el conflicto zapatista en Chiapas (1994) y nos lleva a las reformas constitucionales del 2001.

i) El Convenio 169 de la OIT y la internacionalización de los derechos colectivos

Después de la Segunda Guerra Mundial, de la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la promulgación de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la comunidad internacional abordó el problema del colonialismo. Dentro de la OIT se abordaron por recomendación de la Asamblea General de Naciones Unidas el problema de las poblaciones indígenas. De este trabajo pionero emergió en 1957 el Convenio 107 de la OIT. Este convenio pretendía mejorar las condiciones sociales y económicas de las comunidades indígenas, de garantizar a los individuos derechos plenos como ciudadanos. Se partió entonces de una concepción individualista donde lo que importaba era el indígena y sólo de modo secundario su comunidad o pueblo; también se asumió el presupuesto de la asimilación de los grupos indí-

genas en los grupos nacionales dominantes.⁵⁵ Esta visión fue impulsada desde el Instituto Indigenista Interamericano que comenzó a trazar lazos entre los discursos antropológicos y el discurso de los derechos humanos.

En 1986 una comisión de expertos convocados por la OIT que incluía representantes del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, recomendó la revisión del Convenio 107 por considerarlo anacrónico. De ahí surgieron los trabajos que llevaron a la adopción de un nuevo convenio, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que fue adoptado el 27 de junio de 1989 por la OIT. Este Convenio fue ratificado por México el 5 de septiembre de 1991, que en términos del artículo 133 constitucional formaría parte del derecho mexicano.

Algunos de los aspectos más relevantes del Convenio 169 consistieron en el abandono de la concepción integracionista del Convenio 107, por una concepción que parte del derecho de los pueblos a existir, es decir, se pone énfasis ya no en los individuos sino en pueblos; se le otorga una especial importancia a la participación activa de los pueblos en la identificación de sus problemas y en la búsqueda de

⁵⁵ Anaya, James S., *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2000, pp. 42-43.

soluciones, insistiendo, en el derecho a ser consultados; se adopta un lenguaje de los derechos de los pueblos, es decir, de derechos colectivos, para aludir a los reclamos, exigencias y necesidades que las comunidades indígenas venían reclamando a nivel internacional.⁵⁶ Estas nuevas coordenadas en que se articuló el Convenio 169 serán claves para comprender la transformación que se presentará en la forma de entender la relación entre los pueblos indígenas y el Estado.

Este Convenio será también clave para entender la vinculación de los derechos de los pueblos con la idea de los derechos humanos, tema que dará mucho de qué hablar a los especialistas en estas materias, pues en ese momento todavía prevalecía un lenguaje exclusivamente individualista al hablar de los derechos humanos. Como veremos más adelante en el último apartado, el lenguaje de los derechos humanos se transformaría para incluir derechos colectivos y para sostener una visión menos individualista de los derechos.

Este Convenio fija a nivel internacional lo que deberá entenderse por "pueblo indígena", en el artículo 1.1, inciso b) se sostiene que el Convenio se aplica a:

⁵⁶ *Ibidem*, p. 47.

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígena por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Se agrega en ese artículo 1.2 que la conciencia de la identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplique el Convenio.

El Convenio incluye algunos derechos de los pueblos, como el derecho a ser consultados cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (Art. 6). Reconoce el derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo económico, social y cultural (Art. 7). Reconoce el derecho a conservar sus costumbres y sus instituciones siempre que éstas no afecten los derechos humanos (Art. 8), incluyendo sus costumbres jurídicas en cuestiones penales (Art. 9). Consagra el derecho a las tierras entendidas como derecho al territorio que tradicional-

mente han ocupado o utilizado (Art. 13), a participar de la utilización, administración y conservación de los recursos naturales que existan en sus tierras. Contiene muchos otros derechos entre ellos el derecho de los niños indígenas a recibir educación en su propia lengua (Art. 28). Es importante señalar que se establecen también una serie de obligaciones de los Estados a fin de garantizar todos los derechos que contempla el Convenio.

El año de 1992 se puede considerar como una fecha simbólica del despertar de los pueblos indígenas, fue el año de la conmemoración de los quinientos años de un descubrimiento que ellos recordaron como el inicio de una conquista y del despojo sistemático de sus tierras, recursos naturales y de su cultura. Los grupos indígenas en toda América opusieron a la conmemoración una “Campaña de 500 años de Resistencia”. En este despertar tuvieron un nuevo discurso del que echar mano, el Convenio 169 de la OIT sirvió para articular sus demandas en términos de derechos colectivos. Tuvieron que aprender un nuevo lenguaje, el de los derechos, un lenguaje que les era ajeno y que también en cierto sentido se les imponía. Pero les resultaba útil e hicieron acto de apropiación de él, enfatizando el aspecto colectivo.⁵⁷

⁵⁷ Floriberto Díaz fue un líder de la comunidad mixe de Oaxaca que en esos años comprendió que las demandas indígenas tenían que traducirse a ese lenguaje

No podemos dejar de mencionar que las organizaciones indígenas, especialmente en Oaxaca, habían impulsado ya importantes reformas en la Constitución local, que desde 1989 reconocía la pluralidad étnica y reconocía las formas tradicionales de elección de sus autoridades.⁵⁸

de los derechos, específicamente el de los derechos colectivos. Como impulsor de esto se dio cuenta también de lo complicado que era traducir estas nociones a sus propias lenguas y concepciones. En este periodo, dentro de los movimientos indígenas del país se gestó la aparición de una intelectualidad indígena que contribuyó de manera destacada a la reflexión teórica alrededor de las nociones de autodeterminación, autonomía, derecho comunitario, derechos colectivos, etnodesarrollo, entre otros. Dirigentes como Joel Aquino y Aristarco Aquino (zapotecos), Floriberto Díaz y Adelfo Regino (mixes), Marcos Matías (náhuatl), Francisco López Bárcenas (mixteco), Jaime Luna y Aldo González (zapotecos), Antonio Hernández (tojolabal), Jacinto Arias (tzotzil), entre otros, se convirtieron no sólo en líderes sino en ideólogos de los derechos colectivos indígenas. Establecerían además un diálogo inédito con otros juristas, antropólogos, filósofos e intelectuales como Rodolfo Stavenhagen, Gilberto López y Rivas, Luis Villoro, Magdalena Gómez, Héctor Díaz Polanco, Carlos Montemayor, por mencionar sólo algunos, en Díaz, Floriberto, “Simposio Indolatinoamericano sobre derechos fundamentales de los pueblos Indígenas”, en Robles Hernández, Sofía y Cardoso Jiménez, Rafael (comps.), *Floriberto Díaz. Escrito. Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*, México, UNAM, 2007, pp. 142-147; también véase Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998, p. 20.

⁵⁸ Como sostiene López Bárcenas: “Desde el año de 1986 el Estado de Oaxaca comenzó a incorporar en sus leyes algunas disposiciones relativas a la población indígena; aunque todavía se trataba de derechos individuales y no colectivos, de pueblos, como tal es su naturaleza. Fue en materia de procuración e impartición de justicia en donde se reflejó por primera vez, la preocupación por la violación de los derechos de las personas pertenecientes a algún pueblo indígena de los 16 que existen en el Estado. El 26 de septiembre de 1986 se promulgó la Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena. Por medio de ella se creaba una Procuraduría con carácter de organismo público, encargado principalmente de «luchar contra la opresión y la injusticia que sufre un sinnúmero de etnias indígenas que habitan en el Estado de Oaxaca». Entre sus objetivos estaba buscar un desarrollo social para los indígenas, que se expresará

ii) Los trabajos para la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se aprobó por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre de 2007. Sin embargo, aquí nos interesa resaltar la importancia del largo proceso que inició en 1982 cuando el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas estableció el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas⁵⁹ con el fin de elaborar normas de derechos humanos para proteger a los grupos indígenas. Tres años más tarde, este grupo de trabajo comenzaría con la elaboración de un Proyecto de Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y para 1988 tendrían ya un primer borrador.⁶⁰

en el correcto ejercicio de sus derechos civiles y políticos y en la dignificación de su lengua y su cultura”, véase López Bárcenas, Francisco, “Constitucionalismo y derechos indígenas en Oaxaca”, *Frente indígena de organizaciones binacionales* [en línea], junio 2, 1999, disponible en: <http://fiob.org/1999/06/constitucionalismo-derechos-indigenas-oaxaca/> (Última consulta: 4 de mayo 2015).

⁵⁹ El grupo de trabajo fue impulsado por el “Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas”, el ecuatoriano José R. Martínez Cobo, su informe final se denominó “Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas” presentado en sucesivas entregas entre 1981 y 1984 (Documento ONU E/CN.4/sub 2/1986/7, de 1986). Este informe tuvo repercusión directa en la creación del Grupo de Trabajo sobre derechos indígenas y sobre el grupo que revisó el Convenio 107 de la OIT, que se convertiría en el Convenio 169.

⁶⁰ Cfr. Anaya, James S., *International Human Rights and Indigenous Peoples*, Austin-Boston-New York-The Netherlands, Wolters Kluwer, 2009, pp. 251-252.

Lo importante de este proceso fue la intervención de muchos representantes de distintos pueblos indígenas, el primer borrador contenía ya muchas de las propuestas realizadas por estos representantes. El Grupo de Trabajo elaboró un segundo borrador en 1993 que fue turnado al año siguiente a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para su discusión.⁶¹ Esta Comisión también incluyó en sus discusiones a representantes indígenas. Las distintas delegaciones gubernamentales, casi todas, rechazaron el borrador y la discusión cobró un particular interés para los representantes de los gobiernos, lo que generó una polarización en las discusiones con los representantes indígenas que apoyaban el borrador. Las discusiones parecían estancadas y fueron especialmente importantes las negociaciones informales que llevaron a cabo las delegaciones de México y de Noruega con las demás delegaciones y los representantes indígenas para que se pudieran destrabar los trabajos. En el 2005 se logró tener un nuevo borrador que implicó una revisión total del anterior. Todavía se le harían algunas modificaciones a este proyecto, pero esencialmente sería éste el que lograría el consenso necesario para su aprobación por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas,

⁶¹ Este proyecto puede consultarse en: http://www.cinu.org.mx/temas/ind/proye_dec.htm (Última consulta: 6 de mayo 2015).

y que finalmente se aprobaría por la Asamblea General en septiembre del 2007.⁶²

Es importante advertir que este largo proceso de elaboración de la Declaración (veinticinco años), acompañó los cambios en los discursos de los movimientos indígenas. El discurso sobre los derechos de los pueblos indígenas, especialmente su enfoque en los derechos colectivos, fue algo que fue surgiendo en varios espacios de luchas sociales, espacios académicos y en negociaciones en estos grupos de trabajo de Naciones Unidas. A principios de los años 1990 ya los movimientos indígenas conocían el borrador del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y presionaban a sus gobiernos para aprobarlo.

En el ámbito regional americano, en 1989 la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) instruyó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a preparar un instrumento judicial relativo a los derechos de los pueblos indígenas. En 1996 elaboró una propuesta de Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas. La propuesta fue considerada por la Asamblea General de la OEA como sustancialmente equivalente al proyecto de

⁶² Anaya, James, *International Human Rights and Indigenous Peoples*, op. cit., nota 60, p. 252.

Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (el proyecto de 1993), y propuso que un nuevo grupo de trabajo se encargara de proseguir las discusiones, mismas que a la fecha siguen sin prosperar. Es cierto que ahora con la Declaración del 2007, se debate la pertinencia de un documento regional específico.

La Declaración del 2007 es especialmente relevante, pues en ellas se establecen los acuerdos, difíciles acuerdos, a los que llegaron los distintos Estados miembro de la ONU, en torno a un tema que a muchos países les parecía peligroso, como el aceptar la libre determinación de los pueblos indígenas y el reconocimiento de derechos colectivos. Así, en algunos de sus primeros artículos dispone:

232

Artículo 1. Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.

Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y

persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4. Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Se reconocen derechos a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales (Art. 5); el derecho colectivo a vivir en paz y no ser sometidos a actos de violencia, genocidio o desplazamiento (Art. 7.1); el derecho a no ser despojados ni desplazados de sus tierras y a mecanismos eficaces de protección y resarcimiento (Arts. 8.2 y 10); derecho a la lengua, a usarla y a la educación en su propia lengua (Arts. 13 y 14); derecho a tener sus propios medios de información y a acceder sin discriminación a los demás medios, estableciéndose obligaciones incluso para medios privados a fin de que reflejen la diversidad cultural indígena (Art. 16); derecho a participar de las discusiones en cuestiones que afecten sus derechos y la obligación del Estado de celebrar consultas a los pueblos antes de adoptar medidas legislativas o administrativas

a fin de obtener su consentimiento libre e informado, especialmente tratándose del uso de sus tierras y recursos naturales (Arts. 18, 19 y 32); derecho a determinar y elaborar prioridades y estrategias referentes a programas de salud, vivienda, programas económicos y sociales (Art. 23); derecho a poseer, usar y desarrollar la tierra, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o adquirido (Art. 26); derecho a la conservación y protección del medio ambiente (Art. 29); derecho del pueblo a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades (Art. 35), entre otros.

234

La Declaración establece tanto en su preámbulo como en otras disposiciones que todos estos derechos se interpretarán y aplicarán de conformidad con los derechos humanos y libertades fundamentales, especialmente en relación con el principio de igualdad entre el varón y la mujer (Arts. 44 y 46).

iii) La reforma del artículo 27 constitucional y la privatización del ejido

Para nadie era una sorpresa el problema del campo en México, los campesinos vivían en la pobreza y la producción era raquítica. Aunque si bien el campo había perdido ya su importancia económica (representa sólo el 5% del Producto

Interno Bruto), su importancia social y simbólica seguían siendo muy relevantes.⁶³

Para el Gobierno federal, que encabezaba Carlos Salinas de Gortari se necesitaba un ajuste estructural de la economía que implicaba una serie de medidas desde privatizaciones, apertura comercial y desregulación de la economía. Las políticas neoliberales habían comenzado a tener impacto en el país, pero ahora se apostaba a medidas más radicales. La reforma de 1992 al artículo 27 constitucional entraba en este proyecto económico, su eje consistía en modificar las relaciones de propiedad de la tierra y las formas de adquisición y aprovechamiento de los recursos naturales. Se trató de una reordenación integral del marco jurídico de los recursos naturales.

Cuando la iniciativa presidencial se presentó en 1991 causó una gran conmoción, partidos políticos, organizaciones campesinas, organizaciones de la sociedad civil, un sector importante de la opinión pública y la academia, por supuesto también el movimiento indígena, además de mostrarse sorprendidos se mostraron indignados.⁶⁴ En la iniciativa pre-

⁶³ Escalante Gonzalbo, Fernando, "El lenguaje del artículo 27 Constitucional", en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de los grandes problemas nacionales*, op. cit., nota 35, p. 243.

⁶⁴ Cfr. Mackinlay Grohmann, Horacio, "Las reformas de 1992 a la legislación agraria. El fin de la reforma agraria mexicana y la privatización del ejido", *Polis*, núm. 93, 1994, pp. 99-127. Se pueden seguir algunos de los debates en Alcalá, Elio et al.,

sidencial y en su extensa justificación, el problema básico del campo se ve como un problema económico donde la falta de inversión de capital tiene su origen en la falta de certeza en la tenencia de la tierra.

La reforma da por concluido entonces el reparto agrario y crea los tribunales agrarios con autonomía y jurisdicción plena. En la práctica –sostiene Escalante– con esta reforma se desmonta la estructura de control creada por el régimen revolucionario para el ámbito rural, y se le quitan los poderes y responsabilidades al poder ejecutivo.⁶⁵

Con esta reforma se derogan seis fracciones que contemplaban el proceso de redistribución y reparto agrario, con esto se liquidó el proceso de la reforma agraria iniciado antes de entrar en vigencia la misma Constitución de 1917. Pero no fue, nos dice Escalante, lo más polémico porque se limitaba a reconocer una situación que todos sabían, que ya no había más tierra que repartir y este hecho era algo que había ocurrido por lo menos una década antes. La verdadera polémica surge, por una parte, de echar abajo la prohibición para que las sociedades comerciales adquirieran o adminis-

Campeños, Artículo 27 y Estado mexicano, México, INHA-Plaza y Valdés, 1996, pp. 57-137.

⁶⁵ Escalante Gonzalbo, Fernando, “El lenguaje del artículo 27 Constitucional”, en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, *op. cit.*, nota 35, p. 244.

tren fincas rústicas, el nuevo precepto constitucional sostiene ahora lo contrario:

En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener propiedad de tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión a la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. Asimismo la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

Por otra parte, la polémica se centra en la modificación de la fracción VII que sostenía:

237

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el

aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgara al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la

equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria [...].

Esta reforma contempla la posibilidad de que los ejidatarios puedan adquirir la propiedad de sus parcelas, transmitirla a otros ejidatarios o enajenarla a terceros. Tanto en el párrafo tercero como en la extensa exposición de motivos, nos comenta Escalante, hay un guiño a la idea evolucionista de Molina Enríquez al enfatizar ese “con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos.” Antes en 1917 no se consideró que los

campesinos tuvieran la madurez para ser propietarios privados, ahora ya la tenían.⁶⁶ Hay una lógica detrás que Escalante explica de esta forma:

Eso quiere decir, en la práctica, que los campesinos son “productores” que necesitan aumentar su productividad, para lo cual necesitan que haya inversión. Y el capital necesita seguridad jurídica. Todo en un orden lógico, que se impone con el peso de las leyes de la naturaleza. La identidad, los valores comunitarios que la constituyen [...].

240

La distinción que respetuosamente reconoce la iniciativa entre el “asentamiento humano” y la “tierra para actividades productivas” es, acaso, lo más revelador. La “vida comunitaria” viene a quedar reducida al hecho físico de vivir en un pueblo chico. Y es casi trágico que la identidad nacional dependa de eso. El campo es, por una parte, un sector económico cuyo desarrollo necesita certidumbre jurídica y capitalización, y por otra, un pintoresco conjunto de “pueblos”, con un modo de vida particular que, por inercia, hay que considerar entrañable, propio, profundo”.⁶⁷

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 246 y 250.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 250-251.

Las ideas a que apunta Escalante son importantes para entender el cambio más allá incluso del éxito o fracaso de la reforma. Un aspecto que era impensable hasta este momento, es que el tema agrario dejara de ser un asunto del Poder Ejecutivo, del presidente; pero esta renuncia al poder se explica solamente como un paso necesario para generar un nuevo mercado, bajo nuevas reglas, nuevos actores y nuevos poderes fácticos.

No nos detendremos más en este punto, que es abordado con mayor detalle y complejidad en los trabajos de Antonio Azuela y Antonio Escobar en este libro.

iv) La reforma del artículo 4o. constitucional: la nación pluricultural

En 1989 dentro del INI fue creada la Comisión Nacional de Justicia de los Pueblos Indígenas, quien redactó una propuesta de reforma constitucional para reconocer los derechos culturales de los pueblos indígenas. La iniciativa se presentó en 1990 al Congreso de la Unión y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992. El artículo 4o. reza así:

Art. 4o. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, cultu-

ras, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización 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 tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Lo más significativo de esta reforma fue el abandono de la idea de una nación étnica y culturalmente homogénea. El indigenismo nacionalista quedó oficialmente sepultado con esta reforma.

242

González Galván ha resaltado tres aspectos de esta reforma:

- 1) El pluralismo jurídico que es un reconocimiento implícito a la pluralidad de los sistemas jurídicos.
- 2) El proteccionismo jurídico, donde el Estado sigue teniendo una actitud paternalista frente a los grupos indígenas.
- 3) El acceso a la administración de justicia, que pretende garantizar el acceso real de los indígenas a la justicia partiendo del respeto de su derecho consuetudinario.⁶⁸

⁶⁸ Cfr. González Galván, Jorge Alberto, *El Estado, los indígenas y el derecho*, México, IJ-UNAM, 2010, p. 134.

Con esta reforma se reconoce un derecho colectivo de los pueblos indígenas, el derecho a que sus sistemas jurídicos –consuetudinarios o escritos–⁶⁹ gocen del recono-

⁶⁹ No suele haber muchos acuerdos sobre lo que es el derecho indígena o los “usos y costumbres indígenas.” Se considera por lo general que los sistemas jurídicos indígenas son sistemas únicamente basados en la costumbre, sin embargo, algunas comunidades cuentan con normas internas escritas; estos textos normativos reciben nombres distintos, muchas veces se les denomina “reglamento interno” o “estatuto comunal”. No obstante, es cierto que el derecho legislado dentro de las comunidades indígenas no es –al menos todavía– la idea central que tenemos de sus sistemas jurídicos. La discusión y el interés de la antropología jurídica sobre los sistemas jurídicos indígenas en México es de apenas poco más de dos décadas. María Teresa Sierra sostenía: “Ya sea que se le denomine de una u otra manera (derecho indígena, costumbres jurídicas o derecho consuetudinario) no hay duda de que las expresiones de derecho, propias de las comunidades indígenas, son consuetudinarias en el sentido de que son producto de la costumbre o costumbres, del uso, y de que tienen que ver con el control social al interior del grupo. Se trata de un derecho oral, generalmente no escrito, que suele ser compartido por una colectividad.” En Sierra, María Teresa, “Usos y desusos del derecho consuetudinario indígena”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 44, 1993, pp. 17-26. Para esta autora resulta discutible en el caso mexicano que el derecho indígena sea realmente un sistema jurídico coherente y cerrado, más bien, el estudio de las costumbres jurídicas de grupos distintos muestra una imbricación entre dichas costumbres con las leyes del estado que funcionan de modo hegemónico y que terminan siendo un recurso argumentativo incluso, como una amenaza en caso de no aceptarse la norma interna. *Idem*. Esta misma autora en trabajos más recientes reconoce un redefinición y una renovación de la justicia indígena en algunas regiones del país, que si bien para la mayoría de los casos sigue operando en el marco de las comunidades y los municipios a un nivel de resolución de disputas bajo normas que tratan de asuntos menores (delitos o faltas administrativas), existen casos como las Juntas de Buen Gobierno en los llamados “Caracoles Zapatistas” (que agrupan a un conjunto de municipios o comunidades), donde funcionan verdaderos gobiernos autónomos con formas de impartición de justicia basadas en la negociación y reparación del daño. También menciona los casos generados por la situación de violencia e inseguridad en Guerrero, donde desde 1995 surgieron las policías comunitarias en cuarenta comunidades mixtecas, tlapanecas y nahuas, situación que luego se extendería

cimiento constitucional. Pero lo más importante es que esta reforma se sintoniza con el contenido del Convenio 169.

Sin embargo, la reforma no fue una marcha triunfal,⁷⁰ por un lado, hubo enorme resistencia de quienes defendían la idea de una nación unitaria y homogénea; la ilusión integracionista a fin de cuentas aunque había sido abandonada por los antropólogos, estaba todavía muy arraigada en buena parte de la sociedad y de sus representantes. El Partido Acción Nacional se opuso a la reforma y se abstuvo en la votación. La clase política se mostró fría ante la reforma y luego de aprobada nunca se trabajó en la ley reglamentaria.⁷¹ Por otro lado, para los grupos indígenas la reforma no era suficiente, el reconocimiento de una nación plural a estas alturas era muy poco, la reforma no hablaba de sus derechos, no se les reconocía explícitamente ningún derecho y se mantenía la actitud paternalista.

México atravesaba por una situación de mucha fragilidad institucional, las reformas democráticas avanzaban

a otros estados, especialmente a Michoacán (el caso de Cherán). Cfr. Sierra, María Teresa, "La renovación de la justicia indígena en tiempos de derechos: etnicidad, género y diversidad", *Digital repository* [en línea], University of Texas Libraries, 2007, disponible en: repositories.lib.utexas.edu (Última consulta: 4 de mayo de 2015).

⁷⁰ Warman, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, op. cit., nota 53, p. 274.

⁷¹ *Idem*.

pero no al paso que la oposición demandaba. Las políticas reformistas conservadoras se abrían paso y eso generaba mucha inquietud y descontento en varios sectores de la sociedad, especialmente en el campo.

v) El movimiento zapatista y los Acuerdos de San Andrés

En enero de 1994 México despertó con la noticia del alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, pronto conoceríamos de las profundas raíces indígenas de este movimiento que revivió la lucha por la tierra, la identidad cultural, la dignidad y el rechazo al racismo. El movimiento zapatista condujo al Gobierno federal y al EZLN a sentarse a una mesa de conversación para lograr la paz las mesas se llevaron a cabo en San Andrés Larráinzar. Para efectos de asegurar la formalidad de este diálogo, el 11 de marzo de 1995 se publicó la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Esta ley fue impulsada por la presión ciudadana que rechazó salidas militares y violentas al conflicto, el Poder legislativo fue sensible a estas demandas e impulsó dicha ley.

Este proceso fue particularmente interesante porque al lado de las conversaciones o negociaciones oficiales, convergieron varios diálogos entre los asesores convocados

por el EZLN y las mismas comunidades indígenas del país que realizaron el Foro Nacional Indígena a inicios de enero del 1996.⁷²

El 16 de febrero los representantes del Gobierno federal y los de EZLN firmaron cuatro documentos con propuestas para enviar al Congreso de la Unión a fin de realizar una reforma constitucional donde se reconocieran los derechos de los pueblos indígenas. Estos documentos recibieron el nombre de "Acuerdos de San Andrés". En el pronunciamiento conjunto que hicieron los firmantes de los acuerdos se puede leer:

246

1. La historia confirma que los indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política. Confirma también que han persistido frente a un orden jurídico cuyo ideal ha sido la homogenización y asimilación cultural. Confirma, finalmente, que para superar esa realidad se requiere nuevas acciones profundas,

⁷² López Monjardín, Adrián, "En busca de una utopía democrática", en Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés, op. cit.*, nota 57, pp. 105-107.

participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad, incluidos, ante todo, los propios pueblos indígenas.

Se requiere una nueva política de Estado, no de coyuntura, que el actual Gobierno Federal se compromete a desarrollar en el marco de una profunda reforma del Estado, que impulse acciones para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia de los pueblos indígenas, y que fortalezca su participación en las diversas instancias y procesos de toma de decisiones, con una política incluyente.

[...] Esta nueva relación debe superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la naturaleza pluricultural de la nación mexicana y a los compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, en particular el Convenio 169 de la OIT.

Entre los compromisos del Gobierno federal con los pueblos indígenas estaban los siguientes:

- 1) Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general.
- 2) Ampliar la participación y representación políticas.
- 3) Garantizar el acceso pleno a la justicia.
- 4) Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas.
- 5) Asegurar la educación y capacitación.
- 6) Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas.
- 7) Impulsar la producción y el empleo.
- 8) Proteger a los indígenas migrantes.

El Gobierno federal se comprometía también a impulsar las acciones siguientes:

248

- 1) El reconocimiento en la Constitución Política de demandas indígenas que deben quedar consagradas como derechos legítimos, entre ellos: a) derechos políticos, b) derechos de jurisdicción, c) derechos sociales, d) derechos económicos, y e) derechos culturales.
- 2) El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena.
- 3) El reconocimiento de que en las legislaturas de los estados de la República deben quedar establecidas las

características de la libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas.

- 4) La reforma de varios artículos constitucionales, especialmente el artículo 4o. para incluir los derechos indígenas y el artículo 115 para garantizar la participación política de los pueblos indígenas en la integración de los ayuntamientos y de los municipios mayoritariamente indígenas.

Firmados los Acuerdos de San Andrés el panorama se complicó, el EZLN se retiró de la mesa de diálogo el 2 de septiembre de 1996 argumentando el incumplimiento del Gobierno de los acuerdos. Una comisión legislativa, la COCOPA, comenzó a trabajar en la elaboración de una iniciativa de reformas constitucionales. El EZLN aceptó la iniciativa pero el gobierno la rechazó alegando que después de una consulta con juristas la iniciativa era inaceptable. El presidente Ernesto Zedillo presentó el 20 de diciembre una nueva iniciativa que el EZLN rechazó.

Particularmente intensa fue la discusión entre constitucionalistas y juristas en general en torno a las implicaciones de reconocer autonomía a los pueblos indígenas y reconocerles personalidad jurídica. Se hablaba de que se podía crear un cuarto nivel de poder al lado de los poderes federal, estatal y municipal. Esto para algunos resultaba algo negativo, por

el contrario otros más negaban que esta pudiera ser una consecuencia.⁷³ Se discutía sobre qué tipo de sujeto de derecho tendría que ser el pueblo indígena y se abrían varias posibilidades con consecuencias jurídicas diferentes. La propuesta por parte de los movimientos indígenas y del EZLN, era considerar a los pueblos personas jurídicas de derecho público –de ahí que se hablara de la creación de un “cuarto poder”– lo que implicaba para algunos estatizar la idea de pueblos indígenas. Había otras alternativas que se discutían, como considerarlos entidades o sujetos de interés público (figura semejante a la de los partidos políticos).⁷⁴

⁷³ El debate fue intenso y no todas las posturas eran equilibradas y pensadas. Existía un discurso más político que académico que advertía de la balcanización que podía ocurrir de respetarse los Acuerdos de San Andrés. También se utilizaban a menudo ideas sobre el peligro que podía implicar el reconocimiento de las costumbres indígenas, y se ejemplificaba este tipo de argumentos con casos de linchamientos, quemas de personas y otros tantos excesos que si bien se solían presentar en algunas comunidades, lo cierto es que nadie en el movimiento indígena defendía estas prácticas en particular. Se trataba de un viejo argumento que a esas alturas había recibido ya respuestas importantes, por ejemplo, Rodolfo Stavenhagen había señalado desde años atrás que para salvar este tipo de conflicto entre las costumbres y los derechos humanos, los derechos indígenas tenían que entenderse como derechos humanos y, por ende, “no deberían ser considerados como derechos humanos aquellos derechos colectivos que violan o disminuyen los derechos individuales de sus miembros [...] Todo el aparato conceptual de los derechos humanos descansa sobre un imperativo moral: el valor intrínseco de la vida, la libertad y la dignidad del ser humano. En el logro de este imperativo tendrán que complementarse los derechos individuales como los colectivos”. Cfr. Stavenhagen, Rodolfo, “El sistema internacional de los derechos indígenas”, en Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, México, UNAM, 2001, p. 120.

⁷⁴ Roldán Xopa, José, “Municipio y pueblos indígenas, ¿hacia un mestizaje jurídico?”, en González Galván, Jorge Alberto (ed.), *Constitución y derechos indígenas*,

Como sostiene Luis Hernández Navarro, pocas veces en la historia de las reformas constitucionales se había suscitado un debate de la intensidad que tuvo éste. La naturaleza de los cambios que se proponían afectaba la conformación del Estado mexicano.⁷⁵ Las ideas liberales en torno a los derechos fueron puestas en entredicho por la idea de los derechos colectivos, las bases del federalismo mexicano se ponían también en entredicho con la propuesta de los municipios indígenas, la propiedad originaria de la nación sobre los recursos naturales se ponía en cuestión con la exigencia del reconocimiento del derecho de los pueblos de acceder a los recursos naturales dentro de sus territorios y, particularmente, con la propuesta de reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público.

La ruptura del diálogo y el rechazo del Gobierno a la propuesta de la COCOPA generaron un ambiente tenso y violento en Chiapas. El 15 de marzo de 1998 el Gobierno federal de manera unilateral presentó una nueva iniciativa de reforma al Congreso de la Unión. Más adelante, tanto el PAN como el PVEM presentarían cada uno sus iniciativas de reforma constitucional. Un impase político vendría después.

México, UNAM, 2002, pp. 249-268; Cfr. Cossío, José Ramón *et al.*, *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Porrúa, 1998.

⁷⁵ Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés, op. cit.*, nota 57, pp. 226.

En el año 2000 habría elecciones federales en México y por primera vez el ganador resultaría un candidato de la oposición (PAN), Vicente Fox. Una de las primeras acciones de su Gobierno fue remitir al Congreso de la Unión, el 5 de diciembre de ese año la iniciativa que había elaborado la COCOPA. En la Cámara de Senadores, que fue la Cámara de origen, las discusiones fueron intensas.⁷⁶ Finalmente, la reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001.

c. La reforma constitucional de 2001: una carta de derechos indígenas

252

Las reformas del 14 de agosto de 2001 implicaron cambios en los artículos 1o., 2o., 4o., 18 y 115 de la Constitución. La parte central de la reforma que nos interesa se encuentra en el artículo 2o., un artículo muy extenso, dividido en cinco párrafos iniciales más dos apartados (A y B), con ocho y nueve fracciones respectivamente.

En los primeros cinco párrafos se establece:

⁷⁶ Puede verse el libro de Gimete-Welsh, Adrián S., *Representación y deliberación en la LVIII Legislatura. A propósito de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas, LXI Legislatura Cámara de Diputados*, México, UAM-Iztapalapa-Porrúa, 2010, donde analiza tanto el problema de la representación política del Congreso de la Unión como los discursos de los participantes en el debate.

Artículo 2. La nación mexicana es única e indivisible.

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.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación 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 constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

El primer párrafo sostiene la idea de una nación única e indivisible, con esto quizá se pretendía alejar cualquier temor de que la autonomía y la libre determinación de los pueblos que reconoce en párrafos posteriores pudiese generar una especie de balcanización. En el párrafo segundo establece la definición de “pueblos indígenas” que sigue en lo esencial la del Convenio 169 de la OIT, que también refiere a la conciencia de la identidad para esta determinación aspecto que se recoge en el párrafo tercero. El párrafo cuarto contiene la definición de las comunidades que integran un pueblo indígena.⁷⁷ El párrafo quinto reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación en un marco de autonomía y remite el reconocimiento de los pueblos indígenas a las constituciones y leyes de las entidades federativas.

⁷⁷ Para un análisis detallado, véase Carbonell, Miguel, “Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001”, en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, IJ-UNAM, 2002, pp. 22-25.

El apartado A desarrolla el contenido del derecho de autonomía de los pueblos que podrán:

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 [...].

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 [...], 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.

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 [...], 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 [...].

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

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 [...].

En el apartado B se enlista una serie de medidas para desarrollar y garantizar la igualdad de oportunidades; la igualdad de trato y el impulso de programas sociales o políticas públicas para fortalecer el desarrollo regional; el desarrollo

educativo en todos sus niveles y la capacitación productiva; los servicios de salud; la vivienda; la incorporación de la mujer a actividades productivas, de salud y educativas; las vías de comunicación; el acceso a medios de comunicación, medidas para la protección de migrantes indígenas.⁷⁸

En la fracción IX de este apartado B se establece la obligación de la Federación, estados y municipios de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Hay que recordar que la discusión de esta reforma generó grandes enfrentamientos y discusiones no sólo entre los partidos representados en las Cámaras y las legislaturas locales, sino en el resto de la sociedad, incluso entre los juristas.

La reforma se había quedado corta respecto de tres puntos esenciales para los pueblos indígenas y, particular-

⁷⁸ Para algunos constitucionalistas como Miguel Carbonell, el apartado B de este artículo resulta en un excesivo engordamiento de la Constitución al incluir expectativas demagógicas y meramente retóricas. *Cfr.* Carbonell, Miguel, "Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001", en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena, op. cit.*, nota 77, p. 30.

mente para el EZLN, que finalmente desaprobaron la reforma por considerarla insuficiente y que no cumplía con los Acuerdos de San Andrés,⁷⁹ consistieron, primero, en que el derecho a reconocer a los pueblos como entidades de derecho público no quedó plasmado en la reforma. En el último párrafo del apartado A se estableció lo siguiente:

Las constituciones y leyes de las entidades federativas 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.

La Constitución remite a que sean las constituciones y leyes locales las que establezcan las normas para recono-

⁷⁹ Conviene recordar que diversos pueblos interpusieron recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Corte resolvió que no era competente para revisar el proceso de reforma constitucional debido a que el Constituyente permanente es soberano. En consecuencia declaró improcedentes los recursos. Controversias constitucionales 82/2001 y 48/2001 promovidas respectivamente por los ayuntamientos de los municipios de Santiago Amoltepec y de San Pedro Quiatóni Tlacolula del estado de Oaxaca. De esta resolución se generó la tesis jurisprudencial: "PROCEDIMIENTO DE REFORMA Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL". (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XVI, Septiembre de 2002, Tesis: P./J. 39/2002, página 1136, jurisprudencia). Véase González Galván, Jorge Alberto, *El Estado, los indígenas y el derecho*, *op. cit.*, nota 68, p 355.

cerles a las comunidades indígenas su calidad de entidades de interés público. Los grupos indígenas y el EZLN consideraron que en los hechos no se daba ningún reconocimiento, además de que la idea de “entidad de interés público” era ambigua y no era precisamente la noción de “entidades de derecho público” que contenían los Acuerdos de San Andrés.

El segundo de los puntos es que el nuevo precepto constitucional nacía supeditado a leyes secundarias y al desarrollo constitucional y legislativo de los estados de la Federación; el texto constitucional limita el alcance de algunos derechos que reconoce a un ejercicio condicionado por leyes secundarias en vez de establecer que estas leyes deberán proteger, regular y armonizarse con los derechos que la Constitución reconoce. La redacción adoptada subordina entonces los derechos constitucionales a leyes secundarias ya existentes que resultaban limitativas.

Un tercer punto de desacuerdo y rechazo fue sobre acceso a los recursos naturales que se encuentran dentro de las tierras o territorios indígenas, la fracción V del apartado A estableció la posibilidad de acceder al uso y disfrute de los recursos naturales en los lugares que habitan las comunidades, pero con la salvedad de aquellos que se consideran áreas estratégicas.

Más adelante surgieron otros motivos para rechazar la reforma, uno importante fue que el reconocimiento del derecho a la consulta de los pueblos, no quedó ni siquiera aproximado a lo que el Convenio 169 de la OIT establecía.

Quizá por este rechazo que suscitó la reforma del 2001, es que algunos especialistas consideran que es una continuación de la reforma al artículo 4o. constitucional de 1992.⁸⁰ Ciertamente, en un sentido trivial de “continuación” lo es, pero precisamente se suele destacar el carácter limitado de esta reforma y una continuidad de la visión estatalista y neoliberal que está detrás.⁸¹ Por nuestra parte no estamos de acuerdo con este tipo de opiniones, pues incluso aceptando el carácter limitado de la reforma y que no logró satisfacer las expectativas de los movimientos indígenas, y si se quiere que no respetó los Acuerdos de San Andrés entre el Gobierno federal y el EZLN, con todo esto no puede perderse de vista que la reforma obedeció en mucho a lo que se demandó en dichos acuerdos, esto es, muchos de los derechos indígenas (individuales y colectivos), y derechos sociales que fueron reconocidos surgieron del movimiento indígena. Pensamos que esta nota hace que veamos no tanto una continuidad sino un proceso diferente que inició con la movilización indígena,

⁸⁰ Cfr. Sierra, María Teresa, “La renovación de la justicia indígena en tiempos de derechos: etnicidad, género y diversidad”, *Digital repository* [en línea], *op. cit.*, nota 69.

⁸¹ *Idem.*

con exigencias que fueron reconocidas en los Acuerdos de San Andrés, y que si bien la iniciativa de la COCOPA no llegó a respetarse en los debates en las Cámaras de Senadores y de Diputados, lo cierto es que, como apuntamos antes, se trató quizá de una de las reformas más debatidas y discutidas por toda la sociedad. Esto es en sí algo ya muy diferente a la reforma de 1994, aunque no haya terminado de gustar y tenga, efectivamente, varios aspectos que aún quedan para una agenda futura.

i) Los derechos políticos indígenas

El sistema electoral y de partidos se ha modificado de manera radical en las últimas tres décadas. Luego de imperar un sistema de un sólo partido dominante, se pasó muy recientemente a la alternancia política y a un sistema electoral más competitivo. Arrastramos todavía graves problemas en cuanto a la limpieza y equidad en la competencia electoral, pero hoy contamos con instituciones electorales que hace unas décadas eran casi un sueño. Dentro de los pendientes todavía tenemos que fortalecer y fomentar condiciones más equitativas para la participación política de los indígenas y que éstos logren una representación significativa en las distintas instancias del poder político. Como sostiene Martha Singer:

[...] la presencia indígena en la esfera pública sigue siendo limitada. Los pueblos indígenas no

han encontrado representación ni incorporación de sus intereses en los partidos políticos, y ello se expresa en su exigua presencia en los cargos constitucionales de representación popular.⁸²

Con todo y lo que queda pendiente, no podemos dejar de ver algunos cambios positivos. Si partimos de que durante mucho tiempo los grupos indígenas fueron utilizados electoralmente por el entonces partido hegemónico, el PRI (quien lograba que las comunidades indígenas votaran corporativamente, en algunos casos a cambio de respetar la selección previa por usos y costumbres de sus candidatos, pero en otros casos favoreciendo el caciquismo o simplemente a cambio de materiales, despensas y otras formas de compra de votos), veremos que hay algunos cambios relevantes y quizá esperanzadores.

Los cambios políticos en México iniciaron poco antes de 1988, pero fue la elección presidencial de ese año la que marcó un parteaguas en la vida política de México. Varios partidos de izquierda se unieron en torno a la figura de Cuauhtémoc Cárdenas, quien había dejado las filas del PRI con varios seguidores y formaron el Frente Democrático Nacional (que después se convertiría en el PRD). Por prime-

⁸² Singer Sochet, Martha, *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*, México, TEPJF, 2013, p. 14.

ra vez se tuvo una elección muy competida que terminó con el triunfo del candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, pero con un triunfo muy cuestionado por fraude. Desde entonces, el avance político de la oposición, el PRD y el PAN especialmente, fue creciendo, poco a poco se obtuvieron triunfos importantes que fueron mermando la hegemonía del PRI. En varios estados del país se logró la alternancia y fue hasta el año 2000 que se consiguió la alternancia en el Gobierno federal con el triunfo de Vicente Fox, abanderado del PAN.

Para las comunidades indígenas los cambios más significativos consistieron en el reconocimiento de los llamados “usos y costumbres” para el nombramiento de sus autoridades, hecho que ha fortalecido el autogobierno comunitario. Desde la década de 1990, y como resultado de la movilización indígena y de los cambios jurídicos que recién comenzaban a reconocer derechos de los pueblos tanto a nivel internacional como local, fue que se comenzó a redimensionar la importancia de sus formas de autogobierno.

Los usos y costumbres se basan en el servicio comunitario al que están sujetos los habitantes de la comunidad desde jóvenes y especialmente los adultos varones. El servicio comunitario está articulado en torno a la jerarquía de cargos que cada individuo debe cubrir alternadamente a lo largo de su vida. La designación de las autoridades se realiza sin la intervención de los partidos políticos, comúnmente

en asambleas.⁸³ El sistema de cargos es diferente en cada comunidad aunque se tienen algunas notas comunes y suele dividirse en cargos relacionados con las festividades religiosas (mayordomías) y cargos civiles.

Como sostiene David Recondo:

[...] las costumbres no son totalmente anteriores ni ajenas al proceso de formación del Estado, al contrario, constituyen una especie de sedimentación, de cristalización poliforme de las normas y de los principios jurídicos instituidos por el poder central –durante la época colonial pero también después de la independencia y de la Revolución– y reapropiados, reinterpretados, en el plano local, según los modos específicos de las sociedades indígenas. Normas sincréticas por excelencia, reflejan una tensión permanente entre la lógica de la reproducción de las relaciones de fuerza e identidad comunitarias y de la formación de un orden centralizado e individualizador.⁸⁴

Una dificultad o limitación de los avances respecto al reconocimiento de los usos y costumbres es que no todos

⁸³ *Ibidem*, pp. 16-17.

⁸⁴ Recondo, David, *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*, México, TEPJF, 2013, pp. 26-27.

los indígenas viven en comunidades donde éstos existan o simplemente viven en lugares donde la comunidad es minoría. La división política en entidades federativas en no pocos casos dividió a las comunidades, tal como ocurrió con la división municipal y con la distritación electoral. Las comunidades han, sido por varias razones, convertidas en minorías con escasa representación en todos los niveles de Gobierno.⁸⁵

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el año 2000, de 2,443 municipios en total, 2,413 tenían población indígena, pero sólo 346 concentraba el 70% o más de la población indígena. Existían 119 municipios con una población entre 50% y 70% de indígenas, mientras que 971 municipios tenían menos del 1%. La mayor concentración de población indígena se daba en Oaxaca (231 de 570 municipios), Yucatán (en 68 de 106 municipios), Puebla (en 44 de 217 municipios), Chiapas (en 36 de 118 municipios), Veracruz (en 35 de 212 municipios), Guerrero (en 18 de 81 municipios), Hidalgo (en 12 de 84 municipios) y San Luis Potosí (en 11 de 58 municipios).⁸⁶

Recordemos que desde la reforma del 2001 en el artículo 2o., apartado A constitucional se señaló que las comunidades podrán:

⁸⁵ *Ibidem*, p. 18.

⁸⁶ *Idem*.

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.

Y en la fracción VII, del apartado A, se reconoce que las comunidades podrán:

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

266

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.

Sin embargo, pese a este cambio normativo pocas constituciones locales han llevado a cabo reformas para reglamentar este derecho.⁸⁷ Oaxaca es el estado donde la

⁸⁷ Martha Singer en su estudio sobre la representación indígena hace un repaso de los cambios normativos en las constituciones de San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Querétaro, Puebla, Campeche, Tlaxcala, Sonora, Chiapas, Guanajuato y

representación indígena se ha desarrollado en mayor medida. Desde 1995, la Constitución local reconoció en el artículo 25 las tradiciones y prácticas electorales de las comunidades indígenas para la elección de ayuntamientos. La ley electoral local incluyó también varias disposiciones al respecto. A partir de las primeras elecciones bajo la nueva normatividad, 412 ayuntamientos fueron declarados de usos y costumbres; 158 realizaron elecciones de acuerdo con sus procedimientos tradicionales con participación de partidos políticos.⁸⁸ En 1997, bajo una nueva reforma electoral, se estableció que los ayuntamientos elegidos según las normas de usos y costumbres no tendrán filiación partidista. Con ello, como sostiene Singer, se ponía fin a una larga práctica con la cual el PRI se veía beneficiado al registrar como sus candidatos a las autoridades designadas según los usos y costumbres.⁸⁹ Nuevas reformas en el 2008 garantizarían a la mujer indígena sus derechos políticos; así el artículo 131, inciso 1, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) establece:

Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para

Oaxaca. Los cambios son poco relevantes, salvo los casos de Tlaxcala y, particularmente, el de Oaxaca, Véase Singer, Martha, *op. cit.*, nota 82, pp. 20-31.

⁸⁸ *Ibidem*, pp. 26-27.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 28.

decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como 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, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

Una limitación que aún se mantiene para el goce de la autonomía es que sigue siendo el Instituto Estatal Electoral la instancia que determina si los municipios eligen o no a sus autoridades mediante sus propios sistemas normativos y tradiciones.⁹⁰ En todo caso, el cambio significativo consiste en que ahora las comunidades no tienen que elegir a sus autoridades a través de partidos políticos, ni registrarlos bajo algún membrete para ser reconocidos por las autoridades estatales. Ello ha servido, en no pocas ocasiones, como sostiene Singer, para que la comunidad revitalice sus formas de participación y representación. También ha servido para que cobre fuerza la participación electoral de los indígenas en elecciones estatales y federales. Recordemos que en Oaxaca la alternancia en el Poder Ejecutivo estatal se logró hasta el 2010.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 30.

Las elecciones bajo usos y costumbres no han sido ajenas a conflictos e incluso a la violencia, las comunidades en muchos lugares siguen sujetas al poder fáctico de grupos dominantes y de caciques. Grupos de la delincuencia organizada, como sabemos, controlan varias regiones del país, algunas con población indígena que se ha visto sometida por tales organizaciones.

Otro de los pendientes del sistema electoral en general es la muy baja participación de las mujeres en los procesos para designar autoridades, pues en muchas comunidades indígenas las mujeres tradicionalmente no han participado en los sistemas de cargos ni en las asambleas. La situación se ha comenzado a revertir, pero todavía son muy lentos los avances en este sentido.

Es conocido el caso de Eufrosina Cruz Mendoza, a quien le fue negado el triunfo que consiguió en las elecciones municipales del 4 de noviembre de 2007 en el poblado zapoteca de Santa María Quigolani, Oaxaca. A pesar de que en esa comunidad las mujeres por costumbre no participan en la Asamblea del pueblo, Eufrosina Cruz recibió la mayoría de los votos, que fueron desechados. El síndico del ayuntamiento manifestó que era una tradición de la comunidad que el ayuntamiento no podía ser gobernado por una mujer y menos una profesionista (Eufrosina Cruz era contadora).

Por falta de conocimiento, nos dice Manuel González Oropeza, ella no acudió a los tribunales electorales, pero fundó una asociación civil que promueve la equidad de género y el sometimiento de los usos y costumbres comunitarios a los derechos humanos.⁹¹ A consecuencia de su activismo fue entonces que se logró reformar el artículo 131 de la Ley electoral de Oaxaca a que hicimos mención.⁹²

Otro problema que destaca Singer es que por la falta de reconocimiento y reglamentación en las constituciones locales del derecho de las comunidades a elegir a sus autoridades y a hacer uso de sus costumbres para este propósito, es que en algunos lugares esto ha derivado en el desconocimiento por parte de las comunidades de las elecciones organizadas bajo el sistema de partidos políticos, o más aún a que las comunidades decidan actuar totalmente al margen del Estado. Tal es el caso derivado del conflicto zapatista

⁹¹ González Oropeza, Manuel, “Las mujeres indígenas frente a la Justicia Electoral. Retos y perspectivas”, en González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Cuestiones y reflexiones político-electorales* [en línea], México, Editora Laguna, 2011, pp. 255, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3031/12.pdf> (Última consulta: 6 de mayo de 2015).

⁹² Fue en el caso de Santiago Yaveo, Oaxaca (SUP-JDC 12/2002) donde el Congreso anuló la elección realizada por la Asamblea del pueblo en la cabecera municipal, en el que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendría oportunidad de establecer una importante tesis: “USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO” (Tercera Época, Instancia: Sala Superior, Tesis S3EL 151/2002).

en Chiapas, que terminó con la creación de los municipios autónomos zapatistas y sus Juntas de Buen Gobierno.⁹³

Por lo que hace a la representación indígena a nivel nacional en sus distintos ámbitos, los logros son, al decir de Singer, a todas luces insuficientes. Se han ensayado algunas fórmulas, todas con poco éxito. El movimiento indígena desde hace tiempo ha pugnado por la creación de una “sexta circunscripción plurinominal” y porque los partidos incluyan en sus listas de candidatos plurinominales a un mínimo de dirigentes indígenas que no sean sus militantes.⁹⁴ Pero los partidos políticos han sido incapaces de incorporar a los indígenas como sus candidatos; los que han cambiado sus estatutos para considerar tal posibilidad, como en el caso del PRD, en los hechos no lo han puesto en práctica.⁹⁵

⁹³ Singer, Martha, *Justicia Electoral. México, participación y representación indígena*, op. cit., nota 82, p. 37. También puede verse un análisis interesante de las Juntas de Buen Gobierno y de los municipios autónomos zapatistas en la obra Díaz Polanco, para este autor se trata de autonomías de hecho y obedecen más que a las reformas constitucionales del 2001, a una forma de desobediencia civil derivada de la falta de legalidad autonómica en el país, pues es difícil concebir que estas autonomías zapatistas encuentren sustento en el marco jurídico vigente. Cfr. Díaz Polanco, Héctor, “Caracoles: la autonomía regional zapatista”, *El Cotidiano*, núm. 137, vol. 21, mayo-junio, 2006, p. 49.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 47.

⁹⁵ El PRD contempla en sus estatutos que puede haber candidatos plurinominales indígenas, aunque de hecho sus órganos de dirección han impedido que ello ocurra; el caso de Filemón Navarro Aguilar sentó un precedente importante al respecto. Filemón Navarro acudió al TEPJF a defender su derecho de formar parte de la lista de candidatos a diputados plurinominales del PRD por la cuarta circunscripción de Guerrero, luego que su solicitud fue rechazada (SUP-JDC-466 y 488/2009). En este caso el TEPJF le dio la razón a Filemón Navarro Aguilar y sos-

En las elecciones federales de los distritos de población mayoritariamente indígena el comportamiento electoral no es homogéneo. El PRI ha mantenido su predominio, aunque los votos a su favor han disminuido y han aumentado los del PRD, los votos a favor del PAN son muy pocos.⁹⁶

Cabe hacer mención a un problema sobre cómo el TEPJF ha entendido los derechos colectivos de una comunidad. En uno de los primeros asuntos que llegó a conocer el TEPJF se estableció un criterio, o mejor dicho una regla, sobre cómo se tramitan los conflictos electorales entre la comunidad y sus miembros. El caso al que nos referimos es el del municipio de Asunción Tlacolulita, Oaxaca, que en 1999 eligieron autoridades en Asamblea a través del sistema de votación a mano alzada. Este proceso fue impugnado bajo el argumento de que varias personas no pudieron participar, entre ellos las mujeres, y el Congreso local del estado en calidad de Colegio electoral lo declaró no válido. Los que defendían la elección impugnaron la decisión ante el TEPJF, los inconformes optaron por el Juicio de Revisión Constitucional (JRC), pero el Juez que conoció del caso lo reencausó como un Juicio para la Protección de los Derechos Político-

tuvo que el PRD estaba obligado estatutariamente a garantizar, por lo menos, la inclusión de tres candidaturas indígenas y ordenó se incluyera al agraviado entre los primeros 13 candidatos de la lista.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 46.

Electorales del ciudadano (JDC). El Juez resolvió que debían realizarse elecciones extraordinarias (SUP-JDC-0038-1999).⁹⁷ Hay que decir que el caso no se solucionó con dicha sentencia, pero aquí nos importa el hecho de cómo se trató el caso del derecho colectivo de la comunidad. En el trámite dispensado al asunto, hubo una decisión importante que consistió en equiparar el derecho de la comunidad con un derecho individual, el derecho colectivo fue tratado (quizá también pensado) como un derecho individual más en una disputa *entre individuos*. Más allá de estar de acuerdo o no con el sentido de esta decisión, el hecho es que para el TEPJF los derechos colectivos son semejantes a los derechos de los miembros de la colectividad. Aquí radica una confusión importante, pues como advertimos al final del apartado 3, una cosa es lo que Kymlicka distinguió como los derechos de una comunidad tanto a protecciones externas como a restricciones internas, y otra cosa es un derecho individual de un indígena que bien se puede oponer contra su propia comunidad o contra el Estado.

En este caso, el tribunal equiparó a un derecho individual el derecho colectivo de la comunidad que alegaba tanto una protección externa (que el Congreso del Estado respetara la decisión de la comunidad), como una restricción

⁹⁷ Cfr. Recondo, David, *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*, op. cit., nota 84, pp. 32-33.

interna (que según su tradición las exclusiones de otros individuos estaban justificadas). Los juicios de protección de derechos político-electorales (JDC) han sido más un mecanismo de defensa del individuo frente a su comunidad que de los derechos de la comunidad. Con ello no queremos decir que en muchos casos no exista una plena justificación para defender al individuo frente a su comunidad, pero sí que el acceso a la justicia electoral para defender derechos colectivos no ha tenido demasiada eficacia.

274

La dimensión colectiva de los derechos políticos de los pueblos indígenas no ha llegado a un pleno reconocimiento en la práctica jurisdiccional. No obstante, hay algunos precedentes que nos permiten cierto optimismo. El caso de la comunidad purépecha del municipio de Cherán, en Michoacán, ha sido muy importante. La comunidad se movilizó en contra de las elecciones municipales que se llevarían a cabo en noviembre de 2011 a través del sistema de partidos políticos. La comunidad logró que el TEPJF determinara que podía elegir a sus autoridades mediante el sistema de usos y costumbres, cuestión que pudo hacer la comunidad de Cherán en enero de 2012.

La misma comunidad de Cherán acudiría después a la Suprema Corte para interponer una Controversia Constitucional alegando la violación de su derecho de ser consultada

por el Congreso del Estado de Michoacán al aprobar una ley que consideraba restringía su forma de gobierno basada en los usos y costumbres. El Pleno de la Suprema Corte en su sesión del 26 de mayo de 2014, resolvió reconocer a la comunidad como Ayuntamiento indígena regido por usos y costumbres. La razón a la que se aludió en esta decisión es doble, se dijo por una parte, que obedecía a que el TEPJF había reconocido ya tal carácter a dicha comunidad en el caso antes aludido; la otra razón fue que los cambios recientes al artículo 1o. constitucional y decisiones recientes de la misma Corte en torno a los derechos humanos permitían ahora este reconocimiento. Es importante este precedente precisamente por la idea de vincular los derechos colectivos de las comunidades indígenas con la reforma en materia de derechos humanos. De esto nos ocuparemos en seguida.

5. Los derechos colectivos indígenas: alcances y perspectivas

El panorama jurídico, cultural e institucional ha cambiado mucho desde que se promulgó la Constitución en 1917. Nuevos derechos han sido conquistados por los movimientos indígenas del país y a nivel internacional. La Constitución tiene ahora un extenso artículo 2o. que reconoce muchos de los derechos por los que se ha luchado. Y si bien todavía los movimientos indígenas no se encuentran plenamente reconocidos,

algunos de los derechos por los que han pugnado, los logros no son menores si vemos lo que hay ahora y que antes no había. Nadie duda que falta mucho por hacer para pasar del terreno normativo al fáctico, al del respeto efectivo de los derechos colectivos y al de la exigibilidad y eficacia.

Hoy día contamos con instrumentos como el Convenio 169 de la OIT, al que ya nos hemos referido, que sigue siendo el principal instrumento internacional en la materia. Se cuenta también con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por el Consejo de Naciones Unidas en 2007. Se cuenta (como hemos dicho) con el artículo 2o. constitucional y con una nueva reforma constitucional al artículo 1o. en materia de derechos humanos, que tiene una enorme trascendencia en nuestro sistema jurídico.

En este último apartado veremos los alcances de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y las repercusiones que tiene respecto a los derechos indígenas. Abordaremos un problema crucial para entender esta reforma, nos referimos a la cuestión de si los derechos colectivos indígenas cuentan o no como derechos humanos. De esta respuesta se podrá comprender entonces la relevancia de la reforma al artículo 1o. constitucional para el tema de los

derechos colectivos indígenas. La respuesta necesita de una reflexión previa sobre la noción contemporánea de *derechos humanos*.

a. La reforma constitucional del 2001 en materia de derechos humanos

El 10 de junio de 2011 se publicó de manera algo sorpresiva una reforma constitucional al artículo 1o. constitucional sobre derechos humanos.⁹⁸ La reforma vino a cambiar drásticamente el marco normativo mexicano. Los tres primeros párrafos que se adicionaron establecen lo siguiente:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos hu-

⁹⁸ De hecho el proceso legislativo que siguió la reforma fue normal, se inició desde 2009 en la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura, cuando se recibieron varias iniciativas de diversos grupos parlamentarios. El proceso continuó en 2010 ya con la nueva LXI Legislatura, se turnó a la Cámara de Senadores y posteriormente a las Legislaturas de los estados. La reforma modificó varios artículos constitucionales, entre ellos los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89 f. X, 102 apartado B, 105 f. II inciso g). Si decimos que la reforma se hizo de forma algo sorpresiva es porque la trascendencia de la misma ameritaba un debate público más amplio, con todo y que su discusión se hizo en los cauces legales normales, ciertamente su aprobación sorprendió a muchos, especialmente en el Poder Judicial. La trascendencia y alcances de la misma fue algo que generó muchas discusiones posteriores, incluso muchas reflexiones a lo interno del Poder Judicial Federal. Todavía unos años después de su aprobación muchos poderes judiciales locales, como en el Distrito Federal, seguían debatiendo si la reforma los obligaba o no, cuando era claro que lo hacía, pero el cambio fue tan profundo que muchos preferían negar de algún modo las implicaciones de la reforma. En pocas palabras, a muchos la reforma los tomó por sorpresa, y ciertamente, mal preparados institucionalmente para su implementación.

manos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales en la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

278

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...].

En este artículo se sitúa a los derechos humanos y a los tratados internacionales en esa materia como parte de

lo que algunos han llamado un nuevo “bloque de constitucionalidad”.⁹⁹ El párrafo segundo de dicho precepto establece una obligación interpretativa de favorecer siempre la interpretación que garantice la protección más amplia de la persona, lo que se conoce como el principio *pro homine* o *pro personae*. Esta guía interpretativa se refuerza a su vez con la obligación de toda autoridad, incluidos todos los Jueces tanto locales como federales, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La trascendencia de esta reforma ha originado ya algunas decisiones importantes de la Suprema Corte de Justicia,

⁹⁹ Más allá de la discusión en torno a la expresión “bloque de constitucionalidad” que suscitó reticencias de algunos Ministros de la Suprema Corte y en un sector de la academia, lo cierto es que esta idea es una consecuencia necesaria de la adhesión de México a la Convención Americana de Derechos Humanos, de las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de nuestra reforma constitucional. Las discusiones y definiciones que se han tenido en la SCJN para determinar el alcance y funcionamiento de este bloque de normas constitucionales y tratados internacionales aparecen en varias de sus resoluciones, pero destacan particularmente: a) el expediente Varios 912/2010 sobre el cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco; b) la Contradicción de tesis 293/2011 donde se determinó que las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales tienen también el mismo rango constitucional que los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna; y c) la Contradicción de tesis 21/2011 donde se resolvió que la SCJN puede conocer de recursos de revisión en el juicio de amparo cuando se alegue la contraposición entre una norma de derechos humanos proveniente de un tratado internacional con otra norma general, la cuestión se plantearía como un caso de constitucionalidad.

como la adoptada en el expediente Varios 912/2010, que derivó de una sentencia condenatoria para el Estado mexicano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco. La Suprema Corte asumió, como parte de las autoridades del Estado relacionadas con dicha resolución, muchas de las observaciones realizadas por la Corte Interamericana. Entre algunas de las resoluciones más importantes, la Corte dejó claro que tanto la sentencia referida como del artículo 1o. constitucional, se desprendía una nueva obligación para que los Jueces federales llevaran a cabo un *control difuso* de la constitucionalidad y convencionalidad de las leyes. Esto significa que los Jueces federales están ahora obligados a llevar a cabo una evaluación cualitativa de la constitucionalidad y la convencionalidad de las normas que sean aplicables al caso que tengan que resolver. Con esto se modificó la competencia que antes recaía exclusivamente en los Tribunales Colegiados, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la misma Suprema Corte. A partir de ahora todos los Jueces federales tienen la obligación de hacer una interpretación conforme a las normas que parezcan tener alguna incoherencia con los derechos humanos, existiendo incluso la posibilidad de no aplicar un precepto legal cuando esta interpretación conforme no pueda realizarse.¹⁰⁰

¹⁰⁰Véase Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La*

Con la reforma constitucional que nos ocupa y con este tipo de resoluciones de la Suprema Corte, México dio un paso firme en la consolidación de un sistema constitucionalista. Este cambio es de la mayor trascendencia pues nos coloca bajo lo que algunos especialistas ven como un nuevo paradigma del derecho. Un sistema constitucionalista es aquel cuyo orden jurídico tiene las siguientes características: a) cuenta con una Constitución rígida que incorpora derechos fundamentales o derechos humanos; b) prevé la garantía jurisdiccional de la Constitución que desemboca en una efectiva imposición de la Constitución sobre la ley; c) reconoce fuerza vinculante a las normas constitucionales, debiéndose entonces interpretar todas las disposiciones como normas jurídicas aplicables que generan obligaciones a sus destinatarios; d) produce una sobreinterpretación de la Constitución, lo que significa que se rechazan interpretaciones restrictivas y literales, y se favorecen interpretaciones extensivas; e) considera que las normas constitucionales son aplicables directamente; f) impone un modelo de interpretación de las leyes conforme a la Constitución, imponiendo la obligación a los Jueces de descartar interpretaciones incompatibles con los derechos que consagra la Constitución; y g) produce una fuerte influencia de la Constitución en el debate y el proceso político.¹⁰¹

reforma constitucional en materia de derechos humanos: un nuevo paradigma, México, IJ-UNAM, 2011, pp. 339-429.

¹⁰¹ Aguiló Regla, Josep, *Sobre Derecho y argumentación*, *op. cit.*, nota 4, pp. 13-14.

El significado de la reforma es que ahora los derechos humanos, sin importar si su origen es constitucional o que provengan de tratados internacionales suscritos por México, se considerarán normas y estándares del rango más alto al cual deberán ceñirse las interpretaciones de todas las normas y leyes secundarias. También implica que estos derechos pueden protegerse a través del juicio de amparo. Para el tema que nos ocupa la pregunta importante es si los derechos indígenas son o no derechos humanos, pues las implicaciones de que lo sean o no serán muy importantes para el futuro desarrollo de estos derechos.

Recordemos que desde el tercer apartado de este trabajo, señalamos que la noción de derechos indígenas es ambigua porque refiere a derechos de estructuras muy diversas. Por lo que hace a los derechos indígenas que son derechos individuales, no hay muchos problemas en aceptar que *algunos* de ellos son derechos humanos, dado que no son sino formas de concreción de los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los Pactos y tratados internacionales. Los derechos de las mujeres a participar políticamente en sus comunidades son un ejemplo de derechos humanos individuales que tienen las mujeres indígenas. El derecho de un indígena acusado en un juicio criminal a contar con un traductor también es una instan-

cia de un derecho humano a la defensa y a un juicio justo. El derecho de un indígena o de una minoría dentro de una comunidad a tener y practicar una religión distinta a la del grupo mayoritario es un derecho humano que proviene del derecho a la libertad de conciencia y de religión. No hay, pues, ninguna duda que este tipo de derechos que tienen los indígenas, y que están reconocidos explícitamente en tratados internacionales y en el artículo 2o. constitucional son derechos humanos. Por ende, estos derechos tienen la más alta jerarquía constitucional y están sujetos a las formas de interpretación que se establecen en el artículo 1o. de la Carta Magna.

Empero, el principal problema no se encuentra respecto de estos derechos indígenas individuales, sino respecto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Hemos dicho que desde que este tipo de derechos se comenzó a reconocer y a discutir en foros internacionales, por ejemplo, algunos de los derechos colectivos del Convenio 169 de la OIT, se estaba pensando en que eran una forma de desarrollo de los derechos humanos. Para poder determinar si estos derechos son o no derechos humanos habría que precisar qué son los derechos humanos, pues de esta respuesta dependerá en mucho cómo concibamos los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

b. La concepción contemporánea de los derechos humanos

Al término de la Segunda Guerra Mundial cuando se firmó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), toda la filosofía detrás del discurso sobre los derechos humanos provenía de dos fuentes: la primera y la principal fueron las ideas liberales, iusnaturalistas y contractualistas de los siglos XVII y XVIII; en segundo lugar, y en menor medida, de las teorías formalistas y positivistas que se desarrollaron y consolidaron durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Ambas tradiciones aunque representan concepciones opuestas, coincidían –por razones no muy distintas– en que los derechos eran derechos individuales. Así entonces, todos los derechos humanos se concibieron en un primer momento como derechos individuales.

Sin embargo, la idea de los derechos humanos ha evolucionado mucho desde que se promulgó la Declaración de 1948. Casi inmediatamente después de promulgada esta Declaración, surgieron importantes debates sobre el fundamento de los derechos humanos y sobre su concepto. Las discusiones surgieron por un malestar evidente frente a las teorías iusnaturalistas que en primera instancia habían estado detrás de su confección. A tales alturas de la historia de la filosofía y de la teoría moral y jurídica, pensar en que el ius-

naturalismo del siglo XVIII podía servir de fundamento de los derechos humanos era ignorar más de un siglo de críticas contra esas ideas. Surgió entonces la necesidad de buscar una nueva fundamentación. Así, se abrieron varias alternativas filosóficamente novedosas, que si bien podían estar ligadas al pensamiento de algunos autores iusnaturalistas, lo cierto es que el marco de justificación de estas teorías ya no fue de este tipo. Las teorías sobre la fundamentación de los derechos humanos abarcan hoy buena parte de las posiciones existentes en filosofía moral y política, aunque no todas han logrado articular teorías coherentes (algunas incluso, son teorías escépticas que niegan que puedan existir los derechos humanos en el sentido que el discurso y en los documentos internacionales lo pretenden).

La idea de los derechos humanos supone que se trata de derechos muy especiales, que no son derechos cuya existencia dependa exclusivamente de la voluntad de los legisladores, locales o internacionales. En distintas épocas se ha tratado de capturar esta idea, por ejemplo, al señalarse que se trata de *derechos naturales*, derechos que son previos a la creación del Estado (Hobbes, Locke); se ha dicho que son derechos con los que la gente nace y que nadie puede arrebatarse (Locke). En la actualidad estas ideas de los derechos naturales suenan muy extravagantes, aunque sigan siendo socorridas. El reto de una fundamentación es poder explicar

cómo y en qué sentido los derechos humanos no son algo que depende de la mera voluntad y arbitrio de alguien, se trata de explicar la fuerza moral que tienen y que genera la posibilidad de imponer en otros, obligaciones no sólo morales sino también jurídicas.

Las principales vías de justificación que se abrieron y que se han desarrollado han estado ligadas al pensamiento kantiano y al constructivismo (Gewirth, Dworkin, Rawls, Nino), a teorías consensualistas de diversos tipos (Taylor, Habermas, Frost, Nussbaum), a teorías de las necesidades (Heller, Sen, Nussbaum) y algunas formas de consecuencialismo (Talbot).¹⁰² Aquí no podemos pretender explicar estas teorías, baste únicamente su mención para mostrar que el tema del fundamento ha preocupado y generado nuevos marcos teórico-conceptuales para hablar de los derechos humanos.

286

Más allá de los cambios teóricos actuales, muchos expertos coinciden en que la comprensión actual de lo que son los derechos humanos es muy distinta a las concepciones pre-

¹⁰² Pretendo sólo ejemplificar algunas de las formas en que se ha pretendido justificar los derechos humanos, no procuro ofrecer una clasificación exhaustiva, máxime cuando tendríamos formas diversas de clasificar estas teorías. Ejemplos de diversas clasificaciones pueden verse en Beitz, Charles R., *The idea of human rights*, Nueva York, Oxford University Press, 2009; también véase Tasioulas, John, "On the Nature of Human Rights", en Ernst, G., and Heilinger, J.C., (eds.), *The Philosophy of Human Rights: Contemporary Controversies*, Berlin, Walter de Gruyter, 2012, pp. 17-59.

vias en varios sentidos. Primero, las ideas de los derechos naturales, de los derechos del hombre y del ciudadano que se tuvieron en el siglo XVIII, son muy diferentes a nuestra concepción actual de los derechos humanos. Se ha sostenido de manera acertada que trazar un vínculo histórico directo entre los derechos humanos de hoy, y los derechos naturales de hace más de dos siglos es simplemente un mito, quizá un mito aún muy extendido, pero falso.

Samuel Moyn en un análisis histórico sobre los derechos humanos sostiene que la idea actual de los derechos humanos emerge en realidad hace muy poco en la década de 1970, producto de una serie de cambios histórico-políticos que tienen que ver con la pérdida de credibilidad del régimen soviético (no con su caída propiamente), con el conflicto en Vietnam, con la aparición y proliferación de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) enfocadas a temas de derechos humanos (como Amnistía Internacional), con el surgimiento de la curiosidad de los intelectuales por el tema de los derechos humanos y con la invocación de estos derechos como guía de la política internacional de algunos países como los Estados Unidos.¹⁰³ Los derechos humanos emergieron como una nueva utopía para lograr otro

¹⁰³ Moyn, Samuel, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2010.

mundo mejor, basado en el respeto y la dignidad del ser humano. La idea central de Moyn es que los derechos humanos representan el nuevo umbral de la moralidad.¹⁰⁴ Otros autores han percibido este cambio también, aunque no hayan sostenido una tesis tan fuerte como la de Moyn. Para la gran mayoría el cambio comenzó de manera progresiva desde la adopción de la Declaración Universal en 1948.

James W. Nickel, por ejemplo, sostiene que la visión contemporánea de los derechos humanos, contemplada en dicha Declaración y en los subsecuentes tratados de derechos humanos, difiere de las concepciones tempranas –especialmente de la del siglo XVIII– en tres aspectos relevantes: primero, los derechos humanos son actualmente *más igualitarios*; segundo, *son menos individualistas*; y tercero, están *más orientados al ámbito internacional*.¹⁰⁵

En primer lugar, son más igualitarios porque se han enfocado a luchar contra la discriminación basada en cuestiones raciales, religiosas, de nacionalidad, de género, de edad; porque se han admitido derechos económicos y sociales para buscar cambios en las condiciones de acceso y de disfrute de

¹⁰⁴ *Ibidem*, pp. 3-4.

¹⁰⁵ Nickel, James W., *Making Sense of Human Rights*, 2a. ed., Singapur, Blackwell Publishing, 2007, p. 12.

los derechos, a fin mitigar las desigualdades sociales. En segundo lugar, los derechos humanos son ahora menos individualistas porque reconocen distintos grupos humanos y comunidades como sujetos especiales de derechos humanos. Así, diversos tratados se han enfocado en minorías vulnerables, la familia, las mismas mujeres y los grupos indígenas. En tercer lugar, son derechos orientados al ámbito internacional porque su ámbito de protección y acción ha superado el de las fronteras nacionales y las obligaciones de los Estados con sus ciudadanos. Los derechos humanos hoy han rebasado claramente los límites de las fronteras nacionales y sus soberanías, se han creado y fortalecido organismos y mecanismos internacionales de control y de exigencia contra los Estados, los sujetos de derechos humanos pueden acceder ahora, todavía con limitaciones, a formas de protección internacional.¹⁰⁶

La pregunta de si los derechos colectivos (derechos de los pueblos) son o no derechos humanos, ha sido respondida de manera afirmativa por algunos especialistas. Nickel afirma que los derechos de los pueblos (indígenas) aunque difieran de los típicos derechos humanos individuales, han sido legítimamente incorporados en los tratados de derechos humanos y en otras áreas del derecho internacional, dado

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 14-15.

que en diversas ocasiones pueden estar justificados por las mismas razones y valores que los demás derechos humanos.¹⁰⁷

Nickel distingue tres tipos de derechos colectivos: (1) los derechos de seguridad, (2) los de representación y (3) los de autonomía. Los derechos de seguridad protegen la existencia e integridad de los grupos o comunidades, son derechos contra el genocidio, el etnocidio, el desplazamiento forzoso, el despojo de su territorio, etc. Los derechos de representación pretenden otorgarles y garantizarles una representación significativa en las decisiones políticas del país en que se asienten; estos derechos suelen incluir cuotas o un porcentaje de asientos en los parlamentos que aseguren que su voz y sus intereses serán considerados, o derechos a cierto tipo de cargos en los gobiernos. Los derechos de autonomía les otorgan a los pueblos o comunidades poderes formales para ejercer jurisdicción y regirse por sus propias normas en algunos asuntos internos, tales como cuestiones relacionadas con la propiedad de bienes, asuntos familiares, educación, el desarrollo cultural y el aprovechamiento de sus territorios.¹⁰⁸

Antes de continuar con la cuestión de si los derechos colectivos indígenas son o no derechos humanos, reforcemos la idea de que la noción de los derechos humanos ha

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 164.

¹⁰⁸ *Ibidem*, pp. 164-165.

evolucionado y que ahora admite la posibilidad de considerar que ciertos grupos y ciertas comunidades o pueblos como los indígenas pueden ser, en tanto colectivo, titulares de derechos humanos.

c. ¿Son derechos humanos los derechos colectivos indígenas?

Una cosa es admitir que la noción de los derechos humanos es ahora menos individualista, y otra que los derechos colectivos de los pueblos indígenas sean derechos humanos. Incluso aceptando lo anterior sobre los derechos humanos, la respuesta a la pregunta de si los derechos colectivos indígenas son derechos humanos todavía podría ser negativa. No pretenderé aquí hacer una defensa a fondo de esta posibilidad, la cuestión merece sin duda un tratamiento mucho más acucioso. Lo que sí haré es mostrar cómo algunos autores importantes han presentado algunos argumentos dignos de tomarse en cuenta.

Desde la década de 1980 las concepciones *comunitaristas* comenzaron a dirigir ataques a las teorías liberales, uno de sus focos de crítica fue la concepción individualista de los derechos. Básicamente las críticas consistían en sostener que cuando se invocan derechos, se asume una concepción individualista de la persona, una concepción donde el individuo es competitivo, sin vínculos sociales específicos, cuya

identidad es independiente de los demás y de la sociedad en que vive, que no tiene deberes de asistencia y ayuda hacia los demás. Esta idea hobbesiana de la persona, hace que los lazos sociales que son esenciales para determinar la personalidad sean negados, pues se afirma a un individuo desvinculado, atomizado.¹⁰⁹ Los comunitaristas sostuvieron que la función de los derechos era proteger intereses individuales que de alguna forma quedaban distorsionados por la concepción atomizada que suponían. En una comunidad, sostenían, los individuos no tienen intereses diferentes al resto, no hay adversarios sino intereses comunes. Pese a que algunos representantes destacados del comunitarismo rechazaban el lenguaje de los derechos por ser individualista, otros pensaban que ese individualismo podía atenuarse reconociendo derechos a las mismas comunidades.¹¹⁰

En las décadas siguientes se produjo un interés muy grande dentro del ámbito de la filosofía política y jurídica por

¹⁰⁹ Taylor, Charles, *Argumentos filosóficos*, Barcelona, Paidós, 1997.

¹¹⁰ En otro lugar hemos sostenido y defendido que, más allá de concederle algo o no al comunitarismo, desde un punto de vista conceptual y analítico es posible concebir derechos colectivos. El problema de la titularidad colectiva y el problema del tipo de bienes colectivos que pueden ser objetos de los derechos, no son cuestiones que impidan hablar inteligiblemente de este tipo de derechos como suponían algunos liberales, en Cruz Parceró, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los derechos*, op. cit., nota 16, pp. 101-126. Pero ahora, lo que necesitamos no es justificar que pueda haber derechos colectivos y que incluso dentro de una visión liberal eso no representa ningún problema conceptual, lo que buscamos es sostener que algunos derechos colectivos puedan tener el estatus de derechos humanos.

atender el tema de los derechos de las minorías étnicas y pueblos indígenas. El punto de inicio fue precisamente la crítica a la teoría liberal que no había puesto interés en el tema del pluralismo cultural y el nacionalismo. Los derechos de minorías o derechos de colectividades comenzaron a entenderse como una forma de legitimar una serie de demandas de grupos minoritarios dentro del Estado nacional, centrándose en las condiciones normativamente requeridas para alcanzar la justicia y la democracia en sociedades cultural y étnicamente diferenciadas. La identidad cultural y étnica aparecía así relacionada con la libertad y autonomía del individuo que no puede ser escindido de las sociedades en que nace y vive. El reconocimiento de ciertos derechos colectivos ayudaría a promover la igualdad y equidad de los grupos desaventajados, excluidos y discriminados en Estados multiculturales. Estos derechos contribuirían también a disminuir y contrarrestar el impacto homogeneizador que la globalización económica ejerce sobre la diversidad cultural en todo el mundo. Este discurso comenzó a impactar en la evolución de la noción de los derechos humanos.¹¹¹

El discurso de los derechos humanos comenzó primero reconociendo derechos de individuos que pertenecían a minorías culturales, religiosas y/o étnicas, luego recono-

¹¹¹Torbisco Casals, Neus, *Group Rights as Human Rights. A Liberal Approach to Multiculturalism*, The Netherlands, Springer, 2006, pp. 4-5.

ciendo ciertos derechos colectivos de los pueblos, como lo hizo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) que reconoció en su artículo 27 lo siguiente:

Art. 27. En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

Este Pacto Internacional preveía también el derecho a la libre determinación de los pueblos en su artículo 1.1:

Art. 1.1. Todos los pueblos tienen del derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Todavía no se estaba pensando en el derecho de los pueblos indígenas, pero sí en algunos problemas étnicos y religiosos en el marco de los problemas del postcolonialismo. Sin duda, este que es uno de los tratados más importantes en materia de derechos humanos ya contemplaba la

idea –todavía no suficientemente desarrollada– de los derechos colectivos de los pueblos como derechos humanos. Sin embargo, era el inicio del desarrollo de varios instrumentos y documentos en materia de derechos humanos que refieren a los derechos de los pueblos indígenas. Hemos mencionado antes, de manera especial al Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es pues un hecho incontestable que el discurso internacional de los derechos humanos ha aceptado que existen ciertos derechos colectivos de los pueblos indígenas.¹¹²

No deja empero de ser cierto que se trata de derechos altamente controvertidos. Su acomodo dentro de las teorías liberales de los derechos que siguen dominando en las explicaciones sobre el concepto de derechos humanos sigue siendo motivo de discusiones teóricas. El que los derechos colectivos sean o no derechos humanos, es pues, algo más que un hecho jurídico, es decir, un aspecto que va más allá de que los legisladores internacionales –y también locales– reconozcan o no los derechos colectivos como derechos humanos. Es una cuestión que depende de que existan fun-

¹¹²Se llegó a popularizar la idea de que estos derechos formaban parte de una “tercera generación de derechos humanos”, junto con derechos al medio ambiente. Véase *Idem*.

damentos morales adecuados, el mismo tipo de fundamentos que justifican los otros derechos humanos.¹¹³

Los derechos colectivos de comunidades indígenas que resultan más polémicos son los que Nickel llamaba derechos de autonomía. Los derechos de seguridad no resultan cuestionables como derechos humanos y han sido ampliamente reconocidos. Las otras dos categorías de derechos, los de representación, pero especialmente, los de autonomía son los que generan más controversias, dado que su ejercicio puede y suele vulnerar derechos humanos de miembros de la comunidad. Las mujeres suelen ser víctimas de tradiciones comunitarias que las excluyen de la participación, la educación, que limitan su libertad y autonomía, y que las somete a formas y roles subordinados cuando no degradantes. Es por este tipo de razones que suelen tenerse reticencias para considerar como derechos humanos los derechos de autonomía o autogobierno.

Sin embargo, no es difícil librar estas objeciones. Si entendemos que los derechos de autonomía para ser considerados como un tipo de derechos humanos tienen que en-

¹¹³Tasioulas, John, "The Moral Reality of Human Rights", en Pogge, Thomas (ed.), *Freedom from poverty as a human right. Who owes what to the very poor?*, Oxford, UNESCO-Oxford University Press, 2007, pp. 75-102. Hay traducción al español, "La realidad moral de los derechos humanos", en *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 4, Universidad de Chile, 2008, p. 41.

tenderse de manera integral con los derechos humanos individuales, y que esto no supone entonces ningún tipo de subordinación absoluta de los otros derechos a los intereses de la comunidad, entonces su estatus de derechos humanos dependerá de las posibilidades de ejercerlos respetando los demás derechos. Esto no significa que no puedan plantearse situaciones de conflicto entre derechos humanos individuales y colectivos, donde éstos últimos resulten triunfadores. Es un hecho para *todos* los derechos humanos el que puedan ocurrir situaciones de confrontación –siempre en casos particulares– de donde resulte que alguno(s) tenga(n) que prevalecer sobre otro(s).

El conflicto potencial con otros derechos no puede negarles el estatus de derechos humanos a los derechos colectivos. Tal estatus depende de las posibilidades de ofrecer razones morales poderosas en favor de los intereses colectivos que esgrima una comunidad, y que puedan justificar la imposición de deberes sobre otros sujetos individuales, frente al Estado o incluso frente a organismos internacionales.

Joseph Raz ha intentado un argumento para justificar moralmente los derechos colectivos, especialmente el derecho a la autodeterminación de los pueblos, que como vimos es uno de los casos más controvertidos.¹¹⁴ Los argumentos de

¹¹⁴ Cfr. Raz, Joseph, *The Morality Of Freedom*, Oxford, Clarendon, 1988.

Raz se basan en valores propios del liberalismo como lo son la libertad y la autonomía, por lo que su teoría es, en última instancia, de corte liberal. Su argumento es importante porque dado que las teorías liberales son las que suelen negar que haya derechos colectivos o que éstos puedan ser derechos humanos, bastaría mostrar que desde las mismas coordenadas liberales las razones que justifican los derechos humanos individuales también sirven para justificar un derecho colectivo como el de autodeterminación de los pueblos.

El argumento de Raz parte de señalar el error de los liberales de creer que la autonomía individual depende solamente del derecho a no ser coaccionado. La autonomía como valor último está relacionada también con las instituciones y prácticas sociales. La provisión de bienes colectivos es constitutiva de la posibilidad de autonomía y no puede relegarse este hecho. La autonomía no se alcanzaría sin la protección de bienes colectivos.¹¹⁵ Tanto los derechos individuales como los colectivos pueden depender o estar relacionados de modo estrecho con bienes colectivos. La libertad de expresión o el derecho a no ser discriminado, por ejemplo, están vinculados con un bien común que consiste en vivir en una sociedad abierta y tolerante, en una sociedad informada y plural.

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 207.

El argumento de Raz no afirma que cualquier comunidad pueda tener una justificación moral para tener un derecho a la autodeterminación, sino que solamente la tienen ciertas comunidades o pueblos que llama “grupos abarcantes” (*encompassing groups*), que son aquellos que comparten una cultura que comprende aspectos significativos de la vida de sus miembros, una cultura penetrante (*pervasive*) donde sus integrantes son marcados por dicha cultura. El derecho a la autodeterminación se funda, entonces, en que el autogobierno es importante para el bienestar individual de los miembros de la comunidad, donde la prosperidad de su cultura es un elemento de dicho bienestar, donde si esta cultura decae, es perseguida o proscrita y afecta el bienestar de sus miembros, y donde la dignidad y el autorrespeto requieren que los grupos sean respetados. Los argumentos morales que puede haber en favor del autogobierno no recaen en sus valores intrínsecos, pues claramente puede haber gobiernos perniciosos; los valores como la autonomía individual pueden justificar moralmente la autonomía del grupo en tanto contribuye a preservar los valores del individuo.¹¹⁶

Esto significaría que los derechos colectivos pueden tener una conexión estrecha con la protección de la autono-

¹¹⁶Margalit, Avishai y Raz, Joseph, “National Self-Determination”, *The Journal of Philosophy*, vol. LXXXVII, núm. 9, septiembre, 1990, pp. 439-461.

mía y el bienestar individual, si esto es así dependerá no de una cuestión formal, sino del hecho de que así suceda; y cuando fuere el caso, tal derecho tendrá una justificación moral semejante a la que tiene cualquier otro derecho humano. En esos casos, los derechos colectivos pueden ser considerados legítimamente como derechos humanos y por tanto, su alcance, ejercicio y protección dependerán de hasta dónde otros derechos humanos individuales o de otros pueblos puedan marcarle límites.

300

Hay que decir que desde otros marcos conceptuales de tipo comunitarista, donde a la existencia misma de una comunidad se le atribuye un valor intrínseco, es más sencillo aceptar la idea de que los derechos colectivos son derechos humanos. Esta vía aquí no la quiero explorar dado que quienes objetan esta concepción parten de negarle valor intrínseco a una comunidad. El argumento que hemos esbozado parte de la idea de que las comunidades no poseen un valor intrínseco, y que son los mismos valores que fundan los derechos humanos individuales en una visión liberal, los que también pueden fundar los derechos humanos colectivos.

d. Consecuencias

Si los derechos colectivos indígenas, como el derecho a la autodeterminación o a la autonomía, son entonces derechos

humanos, la consecuencia de ello es muy importante dentro de nuestro sistema de derechos constitucionales a la luz de la reforma constitucional del 2011 y las resoluciones de la Suprema Corte en asuntos posteriores que reconocen que los derechos humanos de fuente internacional están al mismo nivel que los derechos humanos constitucionales.

Tenemos ahora un marco constitucional de derechos de los pueblos indígenas y de las personas indígenas integrado por los derechos del artículo 2o. constitucional (2001) y por los derechos del Convenio 169 de la OIT (1990); otra fuente importante aunque no tiene carácter de tratado, pero que sirve de marco de referencia e interpretación es la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

El futuro del desarrollo y aplicación de este marco no es una situación que podamos prever, en otros trabajos de este libro se analiza el difícil proceso de aplicación de estos derechos. Hay que aceptar que no son derechos bien vistos y aceptados por todos, la misma reforma del artículo 2o. constitucional para muchos no fue satisfactoria por considerar que darle entrada a los derechos colectivos era contrario al carácter liberal de la Constitución. Sin embargo, si analizamos estos cambios en una dimensión histórica, podemos apreciar con claridad que las transformaciones de las últi-

mas décadas han ido de la mano de cambios en la forma de pensar y teorizar los derechos humanos, y en importantes cambios institucionales a nivel internacional. Los derechos indígenas están ubicados hoy día en el nivel más alto del sistema de derechos constitucionales y en el sistema internacional de los derechos humanos.

Ciertamente si estos derechos no se respetan, se protegen y se aplican, su valor no pasará de ser meramente simbólico. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en 1917 con la entonces nueva Constitución, los pueblos indígenas tienen hoy un arma que antes no tenían y que difícilmente alguien hubiera podido imaginar; hoy, a diferencia de los años ochenta del siglo XX, los derechos indígenas ya no son sólo un discurso que legitima sus luchas, están en el nivel más alto del sistema de derechos humanos constitucionales, que forma parte tanto de un umbral de moralidad como de un sistema institucional. Hay que enfatizarlo, hoy se puede echar mano de este sistema sin esperar que el gobierno asuma una actitud paternalista. El Estado, desde luego, tiene deberes y responsabilidades que ha adquirido al promulgar las normas constitucionales, suscribiendo tratados y apoyando la Declaración del 2007, es importante que esas responsabilidades y obligaciones se sepan exigir y hacer efectivas.

La situación de injusticia, exclusión, discriminación, marginación y violencia que viven muchos mexicanos hoy día es compartida por casi todos los indígenas del país, son ellos los que han padecido históricamente esta situación. El texto constitucional reconoce y protege los derechos de los indígenas y sus pueblos, pero falta mucho por lograr que las normas escritas sean parte de una *Constitución viva* del Estado mexicano. Las instituciones tienen una enorme responsabilidad para lograr que así sea; los Jueces, tribunales y la Suprema Corte tienen especialmente el deber de reconocer estos derechos como derechos de la más alta jerarquía, de aplicarlos y de interpretar las leyes de conformidad con ellos.

Algo importante que nos muestra la historia de la Constitución es que después de la Revolución, se intentó hacerle justicia a los grupos campesinos oprimidos a través de la redistribución de la tierra (cuya posesión implicaba una forma de riqueza) que consagró el artículo 27 constitucional. Este proyecto pese a llevarse a cabo durante varias décadas, fracasó en su aspiración de hacer más igualitario al país, la tierra agrícola dejó de tener valor; el progreso y crecimiento se debieron más al auge de la industria petrolera y la electricidad. Hoy la lucha por las tierras y territorios de los pueblos indígenas se presenta como una lucha defensiva para preservarlos, como una lucha para exigir su derecho a poder

participar de la riqueza que está en las tierras que habitan pero a la que se les niega el acceso; una lucha por su derecho a ser consultados y poder participar en los programas de desarrollo y en el aprovechamiento de los recursos que ahora se extraen de esas tierras sin que ellos participen.

Hoy los derechos colectivos de los grupos indígenas están reconocidos en la Constitución, ciertamente para algunos grupos todavía resta explicitar y delinear mejor algunos aspectos de este reconocimiento constitucional, pero lo más difícil ahora consiste en lograr que tales derechos se cumplan y se respeten. Éste es el reto no sólo de los grupos indígenas, es el reto de todos los mexicanos que nuestros derechos humanos se hagan valer.

Bibliohemerografía

AAVV, *Derechos indígenas en la actualidad*, México, UNAM, 1994.

AGUILÓ REGLA, Josep, *Sobre Derecho y argumentación*, Mallorca, Leonard Muntaner ed., 2008.

AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, "El gobierno indígena y el proceso de aculturación", *América Indígena*, vol. XII, núm. 4, 1952, pp. 271-297.

_____, *Formas de Gobierno Indígena*, México, Imprenta Universitaria, 1953.

_____, *Regiones de refugio. El desarrollo de la comunidad y el proceso dominical en mestizo América*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1973.

_____, *¿Ha fracasado el indigenismo en México?*, SepSetentas, México, SEP, 1971.

ALCALÁ, Elio *et al.*, *Campesinos, Artículo 27 y Estado Mexicano*, México, INHA-Plaza y Valdés, 1996.

ANAYA, James S., *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2000.

_____, *International Human Rights and Indigenous Peoples*, Austin-Boston-New York-The Netherlands, Wolters Kluwer, 2009.

ANNINO, Antonio, "Pueblos, liberalismo y nación en México", en Annino, Antonio y Guerra, Francois-Xavier (coords.), *Inventando la Nación. Iberoamérica, Siglo XIX*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 399-430.

AZUELA, Antonio, "El problema con las ideas que están detrás", en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de Los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-The University of Chicago, 2009, pp. 79-125.

BÁEZ CARLOS, Adriana, "Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009", *Estudios Políticos*, núm. 19, enero-abril, 2010, pp. 37-57.

BARIÉ, Cletus Gregor, *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 2000.

BEITZ, Charles, *The Idea of Human Rights*, Nueva York, Oxford University Press, 2009.

CARBONELL, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Madrid, Trotta, 2003.

_____, "Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001", en Carbonell, Miguel y Pérez Portilla, Karla (coords.), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, México, IIJ-UNAM, 2002, pp. 11-36.

_____, *Los derechos fundamentales en México*, México, IIJ-UNAM, 2004.

CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 3a. ed., México, IIJ-UNAM, 1999.

CASO, Alfonso, *La comunidad indígena*, México, SEP-Diana, 1980.

CÓRDOVA, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Era, 2007.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, "Los derechos sociales como normas programáticas y la comprensión política de la Constitución", en Rabasa, Emilio O. (coord.), *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Cámara de Diputados-IIJ-UNAM, 1998, pp. 295-328.

_____, *Dogmática constitucional y régimen autoritario*, 2a. ed., México, Fontamara, 2000.

_____, *et al.*, *Derechos y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*, México, Porrúa, 1998.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio, *El lenguaje de los derechos. Ensayos para una teoría estructural de los derechos*, Madrid, Trotta, 2007.

_____, "Los derechos colectivos en el México del siglo XIX", *Isonomía*, núm. 36, abril, 2002, pp. 147-186.

DÍAZ POLANCO, Héctor, "Caracoles: la autonomía regional zapatista", *El Cotidiano*, núm. 137, vol. 21, mayo-junio, 2006, pp. 44-51.

DÍAZ, Floriberto, "Simposio Indolatinoamericano sobre derechos fundamentales de los pueblos Indígenas", en Robles Hernández, Sofía y Cardoso Jiménez, Rafael (comps.), *Floriberto Díaz. Escrito*.

Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe, México, UNAM, 2007, pp. 142-147.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

_____, "El lenguaje del artículo 27 Constitucional", en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-The University of Chicago, 2009, pp. 229-251.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, "Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.) *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, IJ-UNAM, 2011, pp. 339-429.

GAMIO, Manuel, *Forjando patria*, México, Porrúa, 1916.

GARDNER, John, *Law as Leap of Faith*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

GIMATE-WELSH, Adrián S., *Representación y deliberación en la LVIII Legislatura. A propósito de la Ley de Derechos y Cultura Indígenas, LXI Legislatura Cámara de Diputados*, México, UAM-Iztapalapa-Porrúa, 2010.

GIRAUDO, Laura (ed.), *Derechos, costumbres y jurisdicciones indígenas en la América Latina contemporánea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

GÓMEZ, Magdalena, "En busca del sujeto perdido: los pueblos indígenas bajo el signo de la privatización", disponible en: http://sgpwe.izt.uam.mx/files/users/uami/lauv/Magdalena_Gomez_Rivera_En_busca_del_sujeto_perdido.pdf (Última consulta: 8 de mayo de 2015).

GÓMEZ IZQUIERDO, José Jorge, *El camaleón ideológico. Nacionalismo, cultura y política en México durante los años del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940)*, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2008.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, *El Estado, los indígenas y el derecho*, México, IIJ-UNAM, 2010.

—————, (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, IIJ-UNAM, 2002.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Las mujeres indígenas frente a la Justicia Electoral. Retos y perspectivas", en González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Cuestiones y re-*

flexiones político-electorales [en línea], México, Editora Laguna, 2011, pp. 247-259, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3031/12.pdf> (Última consulta: 6 de mayo de 2015).

GUERRERO, Francisco Javier, "Moisés Sáenz, el precursor olvidado", *Nueva Antropología*, México, vol. 1, núm. 1, 1975, pp. 31-55.

HERNÁNDEZ NAVARRO, Luis y VERA HERRERA, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998.

_____, "Ciudadanos iguales, ciudadanos diferentes. La nueva lucha india", en Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998, pp. 15-32.

_____, "Serpientes y escaleras: los avatares de la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas", en Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998, pp. 210-234.

KNIGHT, Alan, "El liberalismo mexicano desde la Reforma hasta la Revolución (una interpretación)",

en *Historia Mexicana*, vol. XXXV, núm. 1, julio-septiembre de 1985, pp. 59-91.

_____, *Racismo. Revolución e Indigenismo en México 1910-1940*, México, Cuadernos de estudios sobre el racismo, Universidad Autónoma de Puebla, 2004.

KORSBAEK, Leif y SÁMANO RENTERÍA, Miguel Ángel, "El indigenismo en México: antecedentes y actualidad", *Ra Ximhai*, vol. 3, núm. 1, enero-abril 2007, pp. 195-224.

KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1996.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *Autonomía y derechos indígenas en México*, México, Ediciones Coyoacán-UNAM, 2005.

_____, "Constitucionalismo y derechos indígenas en Oaxaca", *Frente indígena de organizaciones binacionales* [en línea], junio 2, 1999, disponible en: <http://fiob.org/1999/06/constitucionalismo-derechos-indigenas-oaxaca/> (Última consulta: 4 de mayo 2015).

LÓPEZ CALERA, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, Barcelona, Ariel, 2000.

LÓPEZ MONJARDIN, Adrián, "En busca de una utopía democrática", en Hernández Navarro, Luis y Vera Herrera, Ramón (comps.), *Acuerdos de San Andrés*, México, Era, 1998, pp.105-107.

MACKINLAY GROHMANN, Horacio, "Las reformas de 1992 a la legislación a la legislación agraria. El fin de la reforma agraria mexicana y la privatización del ejido", *Polis*, núm. 93, 1994, pp. 99-127.

MARGALIT, Avishai y RAZ, Joseph, "National Self-Determination", *The Journal of Philosophy*, s.p.i., vol. LXXXVII, núm. 9, Septiembre, 1990, pp. 439-461.

MARINO, Daniela, "El problema de la tierra y la propiedad indígena en Andrés Molina Enríquez. Antes y después de la Revolución", en *Iztapalapa*, núm. 51, Julio-diciembre, 2001, pp. 205-224.

MEDINA ESCALANTE, Miguel Jesús, "Visión contemporánea acerca de los derechos humanos de los pueblos indios", en Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos. VII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, 1999, pp. 51-67.

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta Carranza e Hijos, 1909.

MOYN, Samuel, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge-London, Harvard University Press, 2010.

NARVÁEZ H., José Ramón, *Derechos indígenas y candidaturas plurinominales. Acción afirmativa indígena en la selección de candidatos por el principio de RP*, México, TEPJF, 2010.

NICKEL, James W., *Making Sense of Human Rights*, 2a. ed., Singapur, Blackwell Publishing, 2007.

ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando (coord.), *Pueblos indígenas y derechos étnicos. VII Jornadas Lascasianas*, México, UNAM, 1999.

—————, (coord.), *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, México, UNAM, 2001.

OROZCO WISTANO, Luis, *Los ejidos de los pueblos (1914)*, México, Ediciones "El Caballito", 1975.

PEÑA ROJA, Abraham, *El agrarismo en la Constitución de 1917*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1982.

PESTON, Maurice, *Bienes públicos y sector público*, Barcelona, Vicens-Vives, 1975.

PIKETTY, Thomas, *El capital en el siglo XXI*, México, FCE, 2014.

RAZ, Joseph, *The Morality Of Freedom*, Oxford, Clarendon, 1988.

RÉAUME, Denise, "Individuals, Groups, and Right to Public Goods", *University of Toronto Law Journal*, 1/38, 1988, pp. 1-27.

RECONDO, David, *La jurisprudencia del TEPJF en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*, México, TEPJF, 2013.

RÍOS, Viridiana, "Rarezas constitucionales", *Nexos*, febrero 2014, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=18391> (Última consulta: 4 de mayo 2015).

ROLDÁN XOPA, José, "Municipio y pueblos indígenas, ¿hacia un mestizaje jurídico?", en González Galván, Jorge Alberto (ed.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM, 2002, pp. 249-268.

SAADE GRANADOS, Marta, "México mestizo: de la incomodidad a la incertidumbre. Ciencia y política

pública posrevolucionaria”, en López Beltrán, Carlos (coord.), *Genes y mestizos. Genómica y raza en la biomedicina mexicana*, México, UNAM-Ficticia, 2011, pp. 29-64.

SÁENZ, Moisés, *México íntegro*, Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1939.

SIERRA, María Teresa, “Usos y desusos del derecho consuetudinario indígena”, *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 44, 1993, pp. 17-26.

_____, “La renovación de la justicia indígena en tiempos de derechos: etnicidad, género y diversidad”, *Digital repository* [en línea], University of Texas Libraries, 2007, disponible en: repositories.lib.utexas.edu (Última consulta: 4 de mayo de 2015).

SINGER SOCHET, Martha, *Justicia electoral. México, participación y representación indígena*, México, TEPJF, 2013.

STAVENHAGEN, Rodolfo, “El sistema internacional de los derechos indígenas”, en Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando (coord.), *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana*

de los Derechos de los Pueblos Indígenas,
México, UNAM, 2001, pp. 121-147.

TASIOULAS, John, "On the Nature of Human Rights", en Ernst, G., and Heilinger, J.C., (eds.), *The Philosophy of Human Rights: Contemporary Controversies*, Berlin, Walter de Gruyter, 2012, pp. 17-59.

—————, "The Moral Reality of Human Rights", en Pogge, Thomas (Ed.), *Freedom from poverty as a human right. Who owes what to the very poor?*, Oxford, UNESCO-Oxford University Press, 2007, pp. 75-102.

TAYLOR, Charles, *Argumentos filosóficos*, Barcelona, Paidós, 1997.

TORBISCO CASALS, Neus, *Group Rights as Human Rights. A Liberal Approach to Multiculturalism*, The Netherlands, Springer, 2006.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA DE LAS NACIONES UNIDAS, *Aplicación de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas*, Nueva York, 2014.

VASCONCELOS, José, *La raza cósmica*, Agencia Mundial de Librería, Madrid, 1925.

VÁZQUEZ, Rodolfo, *Liberalismo, Estado de Derecho y minorías*, México, UNAM-Paidós, 2001.

VILLORO, Luis, *Los grandes momentos del indigenismo en México*, México, El Colegio de México, 1950.
Se cita la edición México, CIESAS-SEP, 1987.

_____, *Estado Plural, pluralidad de las culturas*, México, UNAM-Paidós, 1998.

WARMAN, Arturo, *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*, México, FCE, 2003.

ZÚÑIGA ALEGRÍA, José G. y Castillo López, Juan A., "La Revolución de 1910 y el mito del ejido mexicano", *Alegatos*, núm. 75, México, mayo-agosto, 2010, pp. 497-522.

LA JURISPRUDENCIA Y LA FORMACIÓN DEL RÉGIMEN AGRARIO EN EL SIGLO VEINTE MEXICANO

Antonio Azuela de la Cueva*

1. Introducción

Este trabajo tiene por objeto analizar la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación relativa al régimen agrario en el México del siglo XX. A partir de la integración de una base de datos de más de dos mil tesis jurisprudenciales se abordan los temas más relevantes de dicho régimen y se explora el significado de la actividad jurisprudencial más allá de sus contenidos estrictamente jurídicos y en el contexto de las transformaciones socioterritoriales más generales del campo mexicano.

De entrada, es preciso señalar las limitaciones de esta exploración respecto de la cuestión indígena, ya que la rela-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Agradezco los comentarios de Antonio Escobar, Laura Valladares, Magdalena Gómez y Juan Antonio Cruz Parceros a la primera versión de este trabajo. Los errores e imprecisiones en las que se incurrirán son, desde luego, responsabilidad exclusiva del autor. Asimismo, agradezco la comprometida colaboración de Erika Alcántar en la integración de la información, así como de Jaime Andrés Zavala Vicario, Omar David Pérez Martínez y Daniel Alejandro Gordillo Sánchez, en la captura de la información.

ción entre los pueblos indígenas y los regímenes de propiedad de la tierra en México no es para nada simple. Por un lado, si bien es cierto que a lo largo del siglo XX el orden jurídico del Estado se construyó de espaldas al mundo indígena, también lo es que un gran número de comunidades indígenas fueron encuadradas en las formas de propiedad reconocidas por dicho orden jurídico; es decir, tienen derechos de propiedad reconocidos por el derecho positivo.

Por otra parte, existe la creencia de que la comunidad, forma específica de propiedad corporativa que la legislación mexicana del siglo XX reconoció como un resabio del “estado comunal” que guardaban los pueblos en los años de la Revolución mexicana, es la forma que corresponde a los pueblos indígenas y que con frecuencia se le denomina “comunidad indígena”. Esa creencia no es compartida por los propios pueblos ni por quienes los conocen de cerca, pero es interesante precisamente porque es la visión que encontramos en el discurso jurídico del Estado y en particular en la propia jurisprudencia que aquí se analiza. Lo cierto es que los pueblos indígenas del México de hoy no tienen una sola forma de tenencia. Sin entrar a un análisis de la cuestión, baste con mencionar que, de acuerdo con las investigaciones de Héctor Robles Berlanga, en los municipios de alta concentración de población indígena el 67% de los “sujetos agrarios” son ejidatarios y el resto no son comuneros,

sino que muchos tienen la tierra en propiedad privada individual. En general, la conclusión del autor es que “la propiedad de la tierra de los indígenas presenta características muy similares a las de otros grupos sociales”.¹

En los primeros apartados de este trabajo se hace un esfuerzo para documentar el modo en que la presencia indígena en el campo mexicano fue objeto de una obliteración que podría calificarse de sistémica. Interesa, en particular, explorar el modo en que el discurso jurídico del Estado llenó ese vacío. Conforme avanza este trabajo las referencias a los pueblos indígenas van desapareciendo. Y es que, efectivamente, desaparecieron del discurso jurídico agrario y reaparecieron a finales del siglo pasado, de modo que sólo una aproximación regional o local permite ver el modo en que los pueblos interactuaron con el derecho agrario y sus operadores.

El trabajo está inspirado en tres preocupaciones. En primer lugar, no trata de registrar únicamente los cambios en los contenidos estrictamente jurídicos (esto es, deónticos) de la jurisprudencia, sino también su dimensión simbólica, es decir, el modo en que puso en circulación ciertas “imágenes”

¹ Robles Berlanga, Héctor, “Saldos de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional”, *Estudios agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 38, mayo-agosto, 2008, p. 140.

sobre lo que significa la reforma agraria y sus instituciones. En particular, tratamos de visibilizar cómo la jurisprudencia recurre a referencias de procesos históricos y a ideas filosóficas que explican (y al mismo tiempo justifican) la instauración de una forma u otra de propiedad. En contraste con los textos legislativos, que suelen estar formados por expresiones estrictamente normativas (porque las explicaciones se incluyen en otra parte, o sea en las “exposiciones de motivos”) la jurisprudencia es un tipo de discurso que incluye todo tipo de explicaciones. Son visibles en ella los “usos de la historia” que constituyen un objeto privilegiado de la investigación contemporánea sobre el derecho.² Así, de alguna manera leer la jurisprudencia es una manera de releer la historia de la posrevolución mexicana, tal como ha sido escrita desde el Poder Judicial, o sea desde uno de los espacios del Estado menos explorados por la investigación historiográfica.

En segundo lugar, además de la función simbólica de la jurisprudencia, está su función estrictamente política como forma de comunicación entre poderes del Estado. Cada que un órgano jurisdiccional decide que una idea amerita convertirse en una tesis jurisprudencial, no solamente está produciendo un texto con determinadas consecuencias jurí-

² Cfr. Moyn, Samuel, *Human Rights and the Uses of History*, Londres, Nueva York, 2014.

dicas; sino que está fijando su posición frente al Poder Ejecutivo o el Legislativo, bien sea de la Federación o de las entidades federativas. La jurisprudencia es, desde este punto de vista, un lugar privilegiado para observar la forma en que se comunica el Poder judicial con los otros poderes del Estado.

En tercer lugar, el trabajo lleva implícita la propuesta de revisar el significado de las instituciones agrarias a partir de las transformaciones socioterritoriales que han marcado el ámbito rural en México y en el mundo en el último siglo. Es imposible seguir pensando el campo como un espacio escindido del resto del mundo, y para ello es importante pensar el modo en que la urbanización, la presión creciente por recursos naturales, la migración y otros procesos han cambiado el paisaje rural y el significado de las instituciones agrarias.

Antes de iniciar nuestro recuento del modo en que la jurisprudencia contribuyó a la configuración del régimen agrario mexicano, conviene advertir las limitaciones inherentes al análisis de la jurisprudencia organizada bajo la forma de una base de datos. Como se verá, los ejercicios de tipo cuantitativo que pueden hacerse son útiles para dar imágenes de conjunto, pero también pueden ser muy engañosos. Al final de cuentas, el análisis cualitativo, que tiene que recurrir al viejo método de la transcripción de las tesis

jurisprudenciales, puede ser más revelador. Seguramente en este trabajo estamos lejos de lograr el balance correcto entre ambos, y el lector tendrá que ser muy indulgente por tratarse apenas de un primer intento que se reporta en este texto, al tiempo en que va tomando forma la base de datos misma.

Con todo, la advertencia más importante consiste en recordar que el objeto de este análisis no es dar cuenta de lo que ocurre en los ejidos y comunidades pues, como se ha dicho recientemente, lo que uno encuentra en ellos cuando los estudia de cerca es una “común anomalía”;³ ninguno es igual que el otro y no hay nada más ficticio que un “ejido-tipo”. A pesar de ello, existen buenas razones –que sería largo exponer aquí– para estudiar a las instituciones como si fueran un todo.

324

2. Nombrar a la corporación

Para hacer una reconstrucción histórica de la jurisprudencia agraria mexicana, en primer lugar es necesario examinar el modo en que ellos, los destinatarios de la reforma agraria, fueron nombrados a través del discurso jurídico. Existe toda

³ Damos a la palabra “anomalía” el sentido de “variante”, ya que cada caso se aparta de una manera u otra a la regularidad que suponen las categorías jurídicas, véase Torres-Mazuera, Gabriela, *La común anomalía del ejido posrevolucionario. Disonancias normativas y mercantilización de la tierra en el sur de Yucatán*, Mérida, CIESAS Peninsular, 2014.

una constelación de palabras que se han utilizado para designar a ese “otro”, aun cuando el afán homogeneizador de la posrevolución haya (o hubiera) querido hablar de un “nosotros”. Se trata de un proceso de simplificación que es propio de todo Estado y que consiste en reelaborar las categorías que produce la sociedad, o que se heredan de los regímenes jurídicos del pasado y que tiene por objeto hacer legible el mundo social como condición para tratar de regularlo. Lo que sigue es un recuento del modo en que la jurisprudencia utilizó diferentes categorías, algunas establecidas expresamente por la ley y otras tomadas del lenguaje común, para ir configurando el universo de los sujetos jurídicos colectivos del campo mexicano. Aunque como “observadores externos” podamos usar la categoría de corporación para designar a esos sujetos colectivos, examinar el modo en que fueron apareciendo y se fueron descartando resulta un ejercicio interesante.

a. Expulsión y regreso de los indígenas

La negación del mundo indígena en el discurso del Estado posrevolucionario es un hecho bien conocido, aunque siempre conviene introducir algunos matices. Arnaldo Córdova, por ejemplo, ha hecho notar que mientras Luis Cabrera despoticaba en 1931 en contra de los que se oponían a la imposición del español como lengua única, Lázaro Cárdenas se

refería en sus discursos a las comunidades indígenas como las destinatarias principales de la reforma agraria.⁴ En todo caso, cuando se observa en su conjunto la jurisprudencia posterior a la Constitución de 1917, es posible constatar una negación sistemática del mundo indígena en la que apenas aparecen referencias ocasionales y superficiales al mismo. Pero no basta con constatar la negación; es más provechoso averiguar qué ocurrió en lugar del reconocimiento: ¿qué categorías utilizó el discurso jurídico para referirse a los destinatarios de los procesos agrarios? ¿quiénes (o qué) son ellos que justifican la movilización estatal de las dimensiones que tuvo la reforma agraria?

Sobre la ausencia de los indígenas no hay mucho que decir. Pero una exploración cuantitativa nos da una idea del panorama general. En nuestra colección de 2038 tesis jurisprudenciales⁵ en materia agraria, apenas hay 77 con la palabra “indígena”, pero sólo en 32 de ellas la palabra aparece como parte del texto y casi nunca con un sentido normativo preciso. Suele presentarse como parte del nombre de uno de los actores del litigio⁶ o para referirse a una dependencia del

⁴ Córdova, Arnaldo, *La Revolución en crisis. La aventura del Maximato*, México, Cal y Arena, 1995, p. 91.

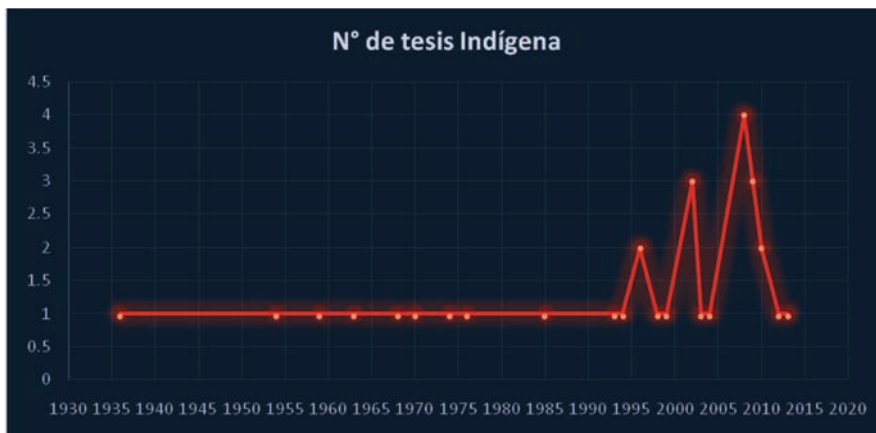
⁵ No distinguimos entre tesis aisladas y tesis de jurisprudencia, ya que nos interesa más la incidencia cuantitativa de ciertas categorías jurídicas que los efectos estrictamente jurídicos de la actividad jurisprudencial.

⁶ Por ejemplo: “Comunidad indígena de Coronilla, parte quejosa en el Amparo civil directo 1664/53”.

gobierno: el Departamento de Asuntos Indígenas. Así, entre 1917 y 2000, o sea durante más de ochenta años, la palabra "indígena" sólo apareció en el contenido de 14 tesis,⁷ en cambio, en los últimos quince años apareció en 18 tesis.⁸ La gran diferencia, desde luego, es de carácter cualitativo. Es en los últimos tres lustros, sobre todo desde la reforma constitucional de 2001, cuando las referencias al mundo indígena tienen que ver con los derechos de los pueblos (Figura 1).

Figura 1

**Tesis jurisprudenciales con la palabra
"indígena(s)", por año, 1917-2014**



⁷ Para llegar a este número se realizó una búsqueda de la palabra "indígena" en la base de datos que sustenta este estudio. En ella se encuentran todas las tesis jurisprudenciales que mencionan dicha palabra desde 1915 hasta 2014.

⁸ La metodología de búsqueda fue la misma que la arriba referida para la palabra "indígena".

Pero no es éste el lugar para analizar la jurisprudencia reciente (véanse los textos de Magdalena Gómez y Juan Antonio Cruz Parceró en esta obra); se trata solamente de constatar la negación de lo indígena durante el siglo XX. No obstante, conviene hacer notar que, en la jurisprudencia, el mundo indígena aparece bajo referencias de carácter histórico. Particularmente en los años setenta se observa una preocupación por recurrir a la historia para justificar las políticas y el régimen del presente. El sufrimiento de los indígenas, como aspecto del pasado, es parte de una historia que desemboca en un presente en el que sus herederos son los campesinos, que adquieren un nuevo vínculo con el Estado a través del régimen ejidal y comunal. Son notables a este respecto una tesis de 1970 y una de 1976, de una extensión casi diez veces mayor al promedio de las tesis y que transcribimos en su totalidad en el anexo 1. En una de ellas se afirma, entre otros aspectos que:

[...] la propiedad de los indios sufrió muchos ataques a partir de la conquista española, pero, al decir de algunos historiadores, la propiedad más respetada fue la que pertenecía a los barrios (*calpulli*) [...]. Sin embargo, cuando se empezó a legislar sobre la propiedad, se ordenó respetar la de los indios y [...] se procuró organizarla sobre las mismas bases generales que

la sustentaban antes de la conquista, a saber, en la forma de propiedad comunal. [...] Por virtud de la Independencia [...] se adoptó una legislación civil incompleta, porque no se refería más que a la propiedad plena y perfecta [...] Esa legislación favorecía a las clases altas [...] pero dejaba sin amparo y sin protección a los indígenas. [...] los despojos sufridos eran tantos, que no pudiendo ser remediados por los medios de la justicia, daban lugar a depredaciones compensativas y represiones sangrientas. Ese mal se agravó de la Reforma en adelante, porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas, sí favorecieron la formación de la escasa propiedad pequeña que tenemos, privó a los indígenas de nuevas tierras [...]. Los breves datos históricos y jurídicos aquí expuestos, en punto a las comunidades indígenas, permite concluir que *por comunidad de derecho el Constituyente quiso referirse a aquellos grupos de indígenas que vieron confirmada su posesión por los reyes de España durante la época colonial, o que recibieron tierras [...]*.⁹

⁹ Las cursivas son nuestras, véase “AGRARIO. COMUNIDADES DE HECHO Y DE DERECHO. PERSONALIDAD” (Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente:

La tesis es interesante y amerita ser leída en su totalidad (Anexo 1). Más allá de las imprecisiones que los historiadores podrán identificar, es difícil encontrar en ella una relación clara entre su narrativa histórica y sus implicaciones estrictamente jurídicas, aunque seguramente tenía un significado político en la comunicación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo. En todo caso, lo que interesa destacar aquí es que lo indígena aparece como parte de un pasado que justifica al régimen actual, pero sin que dicho régimen reconozca al mundo indígena como parte del presente. Igual que la legislación, a lo largo del siglo XX la jurisprudencia es prácticamente omisa sobre los derechos de los pueblos indígenas como tales.¹⁰

Por otro lado, es cierto que la reforma agraria incorporó al menos una parte de los pueblos indígenas de México, en el sentido de que les reconoció ciertos derechos de propiedad

Semanario Judicial de la Federación, Volumen 91-96, Tercera Parte, p. 109, Jurisprudencia, No. de registro: 238256); y “AGRARIO. APLICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS LEYES EN LA MATERIA. A QUIEN CORRESPONDE. ANTECEDENTES”. (Séptima Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 23, Séptima parte, 17 de noviembre de 1970, p. 16, Tesis Aislada, No. de registro: 246247).

¹⁰ En la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 (el mismo año de la tesis transcrita) la palabra “indígena” aparece una sola vez, para disponer que “los núcleos de población indígena tendrán preferencia para ser dotados con las tierras y aguas que hayan venido poseyendo” (Artículo 199). Nótese que se habla de dotación y no de restitución o de confirmación, además de que se refiere a una condición de simple “posesión” y no de derechos previamente existentes.

(aunque no para gobernarse), pero lo hizo en un código que negaba precisamente su condición indígena. Es decir, en un código que los reclasificaba como campesinos dentro de un proyecto de incorporación a la nación mestiza. Y no es que "indio" o "indígena" fuesen palabras prohibidas, lo cierto es que durante todo el siglo XX, lo indígena no aparece como parte de un discurso jurídico de carácter sustantivo relacionado con el presente. Como hemos dicho, esta constatación anterior no representa un hallazgo, pero abre una serie de interrogantes que vale la pena explorar, como ¿cuál fue la identidad colectiva que tomó el lugar de los indígenas en el proceso de la reforma agraria? y ¿cómo se fue configurando el universo jurídico en torno a ella? En lo que sigue nos referiremos a tres procesos: la notable duración de la palabra "pueblo", la aparición del concepto "núcleo de población" y la lenta pero firme transformación del significado de la palabra "ejido", que (junto con su compañero menor, la "comunidad") terminaría siendo el sujeto triunfante del proceso en su conjunto.

Antes de emprender el recuento de las categorías que utilizó la jurisprudencia para otorgar una identidad (campesina, pero no indígena) a los destinatarios de la reforma agraria, es importante recordar que en las primeras dos décadas de la reforma agraria, o sea entre la Ley del 6 de enero de 1915 y el Código Agrario de 1934, se recurría a

una colección de categorías provenientes de un pasado más o menos distante. Así, por ejemplo, la lista de la primera versión del artículo 27 incluía a “condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población”, como para hacer explícita la intención de no dejar a nadie fuera del programa agrario. Seguramente con ese propósito los redactores del artículo recurrieron a una categoría genérica para nombrar al conjunto, o sea la de corporación, que por cierto resulta particularmente precisa, ya que forma parte de un vocabulario jurídico y político vigente dentro y fuera de México. En su acepción estrictamente jurídica, los sujetos de derecho de carácter colectivo (o, como se les conoce comúnmente, las “personas morales”) que terminarían siendo titulares de la tierra no son ni más ni menos que corporaciones.¹¹ Pero también desde la sociología política la palabra tiene un significado que aquí resulta pertinente, ya que da cuenta del tipo de inserción de los destinatarios de la reforma agraria en el sistema político: no puede haber duda de que la “unidad sociológica”, por excelencia, a través de la cual ha operado el corporativismo¹²

¹¹ Además de personalidad jurídica, los ejidos tienen una estructura de gobierno típicamente corporativa: una Asamblea general formada por el conjunto de los ejidatarios, un comisariado ejidal como órgano ejecutivo y un comité de vigilancia para dar seguimiento al comisariado. Pero ello no ocurrió de la noche a la mañana, como se muestra en esta investigación.

¹² Dicho sea de paso, la categoría de “corporación” ha sido convenientemente eludida en la literatura especializada. Acaso sea para evitar la connotación

es precisamente lo que hoy conocemos como el ejido y la comunidad.

En todo caso, lo que se produjo a lo largo del siglo fue una simplificación (propia de todo proceso de modernización) del lenguaje que habría de dejar atrás a (casi todas) las categorías del antiguo régimen. El sentido de esa tendencia era evidente: romper con la dicotomía territorial entre las dos repúblicas (la de los indios y la de los españoles) que había marcado al periodo novohispano. Como resultado de ese proceso, y hasta antes de la reaparición de la cuestión indígena en la última década del siglo pasado, las categorías dominantes fueron la de “núcleo de población”, con una connotación más bien sociodemográfica y las más propiamente jurídicas del ejido y la comunidad, para nombrar a los sujetos colectivos titulares de derechos. La revisión de la jurisprudencia agraria nos ayuda a ver hasta dónde llegó el proceso de modernización de las categorías agrarias.

b. Los núcleos de población

En sus primeras dos décadas la reforma agraria mexicana estuvo llena de dificultades. Una de ellas fue que tanto la

negativa que viene con la idea de corporativismo, alguien como Arturo Warman prefería hablar de entidades “corporadas” y no de “corporaciones”.

Ley del 6 de enero como el texto del artículo 27 establecieron condiciones muy restrictivas para el acceso a la tierra. Sin entrar aquí de lleno en la cuestión basta con mencionar que para los procesos de restitución los grupos solicitantes debían demostrar que tenían una determinada “categoría política” y, además, que habían sido privados de sus tierras dentro de la vigencia de la legislación liberal de 1856. Una tesis que muestra esas restricciones es la siguiente (1923):

Ejidos. Para que prospere la acción por restauración de ejidos a los pueblos, es preciso que se demuestre primero que el pueblo poseía las tierras de que se trata, con título legal bastante, inclusive la simple ocupación, en los términos que la ley señala para fundar la prescripción; y el segundo, que tales tierras las haya perdido con posterioridad al 25 de junio de 1856, por alguno de los procedimientos nulificados por el artículo 1o. de la ley del 6 de enero de 1915; y si no se demuestran estas condiciones la restitución importa una violación de garantías.¹³

¹³ Los datos de identificación son: Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XIII, 29 de diciembre de 1923, p. 963, Tesis aislada, No. de registro: 285899; también véase el Amparo administrativo en revisión. Mier Sebastián B. de, sucesión de y coagraviado. 29 de diciembre de 1923.

Esas restricciones fueron superadas con el Código Agrario de 1934, que estableció la categoría de “núcleo de población” con requisitos demográficos que sustituyeron a los requisitos, digamos históricos, de la ley de 1915 y de la versión original del artículo 27.

Parafraseando a la distinción que hace Richard Ford entre jurisdicciones “orgánicas” y jurisdicciones “abstractas”,¹⁴ bien puede decirse que el concepto de núcleo de población corresponde a estas últimas. A la manera de James Scott también puede decirse que dicha categoría refleja la “mirada del Estado”, ya que tiene como función hacer legible, desde fuera, a la vida local.¹⁵ Ciertamente, en la década de los treinta se retoman procesos de modernización del Estado que habían comenzado mucho antes y que incluyen la realización de censos como forma de elaborar un conocimiento sobre la población. Así, en la política agraria una categoría demográfica sustituye a una histórica; “el pueblo” se convierte en “la población” y los campesinos también entran en esa nueva categoría: en el extremo, dejan de ser indígenas para aparecer ante el Estado como simples grupos

¹⁴ Cfr. Ford, Richard, “Law’s Territory (A History of Jurisdiction)” en Blomley, Nicholas, *et. al.*, (edits.) *The Legal Geographies Reader*, Oxford, Blackwell Publishers, 2001.

¹⁵ Cfr. Scott, James, *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University, 1995.

sociales definidos no por una identidad heredada del pasado, sino por sus necesidades en el presente. Y ello coincide con la formación de un aparato burocrático destinado a “pensar y medir” el cuerpo social, a través de censos y otros instrumentos. Se trata de eso que los posestructuralistas llaman “gubernamentalidad” como rasgo del Estado moderno. Y todo eso es cierto, pero también lo es que la introducción de la noción de núcleo de población hizo posible que el reparto agrario cardenista tuviese un alcance mucho mayor que el de las dos décadas anteriores. Además, fue eso lo que permitió un régimen agrario que ya no miraba únicamente hacia el pasado sino, sobre todo, hacia el futuro, o sea significó el paso del ejido provisional al ejido perpetuo, como se verá más adelante.

336

La aparición de los núcleos de población en el Código Agrario es notable. Mientras que en su texto la palabra “pueblo(s)” aparece solamente 6 veces y poblado(s) aparece 30, “núcleo de población” y “centro de población” aparecen 88 veces.¹⁶ Obviamente, la nueva categoría no surgió de la nada y es interesante constatar que aparece en la jurisprudencia siete años antes del primer Código Agrario. Así, en 1927 la Corte emite una tesis para aclarar que las ciudades

¹⁶ Más adelante, en el Código de 1942 hay 142 menciones a “núcleo(s)” y “centros de población” contra solamente 6 de “pueblo(s)”.

no tienen derecho a solicitar dotación de tierras, ya que “no cabe dudar que la palabra “pueblos” ha sido empleada en la Ley Agraria, en forma limitativa, refiriéndose a núcleos de población dedicados al cultivo de la tierra”.¹⁷ Esa tesis es interesante por el tipo de oposición urbano/rural que sugiere, pero en este contexto solamente nos interesa hacer notar la asociación entre la (antigua) categoría de pueblo y la (moderna) de núcleo de población, que tiene una connotación demográfica y, como puede verse, también territorial específica.

Es mucho lo que podría decirse en torno a los núcleos de población, baste con señalar que tanto en la ley como en la jurisprudencia se usa en un doble sentido: primero, en una acepción digamos prejurídica, referida al grupo de personas que tiene necesidad de tierras, y segundo, en un sentido propiamente jurídico como el sujeto colectivo titular de derechos. De hecho, el texto del artículo 27 que, entre 1934 y 1992, consignó el derecho al acceso a la tierra derivado de la pura necesidad (y no solamente como derecho histórico que debía ser restituido) se refiere precisamente a “núcleos de población”.

¹⁷ El rubro y los datos de identificación de la tesis son: “CIUDADES”. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XX, p. 196, Tesis Aislada, No. de registro: 281951).

c. El ejido: de cosa a persona

Uno de los temas más interesantes de lo que hoy conocemos como el régimen ejidal es la transformación del significado mismo de la palabra ejido. Para decirlo esquemáticamente, si al inicio de la Revolución mexicana esa palabra se utilizaba para designar un tipo de tierra, en una noción heredada (aunque mal adaptada, como ha mostrado Kourí)¹⁸ del régimen novohispano, hoy en día se usa en tres sentidos distintos: primero, se sigue utilizando en el sentido original, o sea para referirse a la tierra (que se distribuye a los campesinos); segundo, a la forma de propiedad que la Ley agraria establece sobre esa tierra y, tercero, a la colectividad misma que recibe la tierra como sujeto jurídico exclusivo del derecho agrario. Nos interesa explorar este último dado que supone un significado enteramente nuevo: la misma palabra ya no designa solamente a la cosa, sino también al sujeto (colectivo) que es su propietario. Si bien queda fuera del objeto del presente trabajo, explorar el significado de este desplazamiento, se considera importante detectar los momentos en los que ocurre, ya que es evidente que, al menos durante las primeras tres décadas de la reforma agraria mexicana, la palabra ejido jamás se usó para designar al

¹⁸ Kourí, Emilio, "La invención del ejido", *Nexos*, México, núm. 455, enero, 2015, pp. 54-61.

sujeto colectivo titular de los derechos sobre la tierra. Como se verá, no fue hasta dos décadas después que la palabra “ejido” implica la idea de un sujeto jurídico colectivo.

Conviene recordar que en los textos de los precursores intelectuales del régimen agrario posrevolucionario, el ejido aparecía como parte de una narrativa en la que se ponía énfasis en el modo en que los pueblos habían perdido sus ejidos en manos de la gran hacienda o de la colonización, en particular en la segunda mitad del siglo XIX. Fue por ello que “restituir a los pueblos sus ejidos” fue la consigna dominante en el discurso gubernamental en los primeros años del reparto agrario. Esto se expresó en la jurisprudencia desde un principio, sobre todo cuando ella tenía el sentido de apoyar el reparto agrario:

PROBLEMA AGRARIO. Las dotaciones de fundo legal y de **ejidos para los pueblos** y las de las demás cuestiones con él relacionadas, son del más alto interés nacional (Negritas nuestras).¹⁹

¹⁹ Amparo administrativo. Revisión del auto de suspensión. Curbelo Julio F. 21 de marzo de 1918. Mayoría de siete votos. Ausentes: Enrique M. de los Ríos, Manuel E. Cruz y Enrique García Parra. Disidente: Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, p. 963, Tesis Aislada, No. de registro: 811601).

Más adelante señalaremos otras tesis en las que la Corte da su propia interpretación sobre el tipo de propiedad que tendría que estar asociada al concepto de ejido. Por ahora nos interesa explorar el modo en que la expresión “dotar ejidos a los pueblos” fue siendo sustituida por la expresión “tierra para los ejidos”, en una clara inversión entre el objeto y el sujeto de la narrativa agraria, situación que se halla en algunas tesis que explícitamente reconocieron ese cambio de significado –de hecho es un cambio sobre el que nunca se reflexionó ni en la ley ni en la jurisprudencia–. A continuación daremos algunos ejemplos de cómo se fue dando el cambio; no obstante, es posible citar dos tesis en las que se observan los dos significados extremos.

1940 Ejido como tierra que se dota a un pueblo	1964 Ejido como sujeto que recibe la tierra
<p>EJIDOS, SUSPENSIÓN DE LA DILIGENCIA DE LOCALIZACIÓN Y ENTREGA DE LOS. Si el jefe del Departamento Agrario y el delegado de éste en un Estado, ordenaron que se suspendiera la diligencia de localización y entrega de un ejido a un pueblo, por estar sujeta a revisión de la Oficina de la Pequeña Propiedad, la resolución presidencial dotatoria de tierras respectiva, y las autoridades subalternas no acataron esa orden,</p>	<p>INVASIÓN DE TIERRAS, DELITO DE (LEGISLACION AGRARIA). Probado en el proceso que los quejosos en su carácter de miembros del comisariado ejidal ordenaron que los ejidatarios invadieran una pequeña propiedad privada a pesar de que ésta no figuraba en el plano de dotación provisional de tierras a dicho ejido, el proceder de los quejosos engasta en la fracción III del artículo 353 del Código Agrario vigente y, por</p>

Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917:
una revalorización del pasado hacia el presente

<p>aquellas autoridades deben nulificar los actos de ejecución realizados por éstas, y de no hacerlo violan con ello garantías individuales, tanto porque deben exigir que sus subalternos cumplan estrictamente las órdenes que se les dan, para evitar una situación de desorden y anarquía, cuanto porque la suspensión acordada creó derechos en favor de quienes se encontraban en posesión de los terrenos, derechos que estriban en que no se ejecute la resolución definitiva, hasta que el presidente de la República, como suprema autoridad en materia agraria, y por conducto de la citada Oficina de la Pequeña Propiedad, resuelva lo procedente en la revisión mencionada. (negritas nuestras). Amparo administrativo en revisión 4249/40. Hernández Orozco José y coagraviado. 25 de noviembre de 1940. Unanimidad de cinco votos. Relator: Agustín Gómez Campos.</p>	<p>ende, la sentencia que declara su culpabilidad no es violatoria de garantías. (negritas nuestras). Amparo directo 7539/62. Gallegos Ávila J. Guadalupe y coagraviados. 13 de febrero de 1964. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Agustín Mercado Alarcón. Secretario: Enrique Padilla Correa.</p>
---	---

Nótese que ninguna de las tesis transcritas tiene de tema principal el que aquí nos ocupa. Es a propósito de otro asunto que la jurisprudencia se refiere al ejido como cosa en unos casos y como sujeto colectivo en otros. Todo indica que el nuevo uso se fue imponiendo sin que legisladores o jueces reflexionaran abiertamente sobre lo que hacían.

La primera vez que en la jurisprudencia el ejido aparece (aunque sea vagamente) como algo más que un tipo de tierra es en 1936, en una tesis según la cual “[...] las dotaciones ejidales comprenden, además, de las tierras de cultivo, las de agostadero o de monte, o de cualquiera otra calidad diferente, que se requieren para la satisfacción de las necesidades del ejido.”²⁰ Lo anterior es un indicio, pero si el ejido es un elemento al que se pueden atribuir “necesidades”, es lógico suponer que ya había comenzado a considerársele como un sujeto colectivo. Esa equiparación se presenta en forma más explícita en 1961, cuando se tiene que esclarecer la competencia de las autoridades internas del ejido, y en una tesis se afirma que “hay que distinguir entre el ejido y el comisariado ejidal: el primero es el núcleo de población al que se le hizo la dotación, y el segundo una de las autoridades de ese núcleo, siendo otra de esas autoridades el consejo de vigilancia...”.²¹

²⁰ “APARCERÍA AGRÍCOLA (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN)”. Amparo civil directo 6790/36. Chávez J. Jesús y coagraviados. 8 de noviembre de 1937. Mayoría de tres votos. Disidentes: Sabino M. Olea y Abenamar Eboli Paniagua. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLV, p. 1584, Tesis Aislada, No. de registro: 357268).

²¹ “COMISARIADOS EJIDALES. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS DELITOS COMETIDOS POR SUS MIEMBROS”. Competencia 46/60. Suscitada entre el Juez de Primera Instancia de Ciudad Guerrero, Estado de Chihuahua y el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua. 9 de agosto de 1961. Mayoría de trece votos. Disidentes: Agustín Mercado Alarcón, Octavio Mendoza González, Agapito Pozo y Rafael Matos Escobedo. Ponente: Manuel Rivera Silva. Nota: Esta tesis también aparece como relacionada con la jurisprudencia 12,

Antes de esa tesis, y a partir de la ya citada de 1936, encontramos numerosos ejemplos en los cuales el ejido es tratado como un sujeto de derecho. Así, en 1942 una tesis aclaraba bajo qué condiciones los actos de las autoridades internas de un ejido pueden “obligar al ejido”²² y otra establecía la necesidad de “compensar a un ejido de las tierras que le fueron expropiadas”.²³ En 1945 se habló de los ejidatarios como personas que “pertenecen al ejido”;²⁴ mientras que en 1955 se reconoció al ejido su capacidad de celebrar contratos, a propósito de “...un contrato de arrendamiento celebrado por un particular con un ejido”²⁵ y en 1962 se le

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Novena Parte, página 23.

²² “COMITÉS PARTICULARES ADMINISTRATIVOS, INEFICACIA DE LOS OFICIOS LIBRADOS POR SUS PRESIDENTES”. Amparo administrativo en revisión 8060/41. Valle J. Refugio del y coagraviados. 10 de junio de 1942. Unanimidad de cinco votos. Relator: Gabino Fraga (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la federación*, Tomo LXXII, 10 de junio de 1942, p. 4821, Tesis aislada, No. de registro: 326823).

²³ “EXPROPIACIÓN POR UTILIDAD PÚBLICA”. Amparo administrativo en revisión 2571/42. Tazzer Humberto. 24 de junio de 1942. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Octavio Mendoza González. Relator: Gabino Fraga. (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXII, 24 de junio de 1942, p. 6179, Tesis Aislada, No. de registro: 326912).

²⁴ “DEPURACIÓN CENSAL”. Amparo 7100/44. Comisariado Ejidal del Poblado de San Miguel Eménguar, Salvatierra, Guanajuato. 14 de junio de 1945. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Informe 1945, p. 28, Tesis Aislada, No. de registro: 816336).

²⁵ “ARRENDAMIENTO DE TIERRAS EJIDALES. SU CANCELACIÓN POR LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA”. Amparo administrativo en revisión 4676/54. García Aguilera Hermanos S. de R. L. 3 de marzo de 1955. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Nicéforo Guerrero. (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala,

reconoció la capacidad para actuar como quejoso en materia de amparo.²⁶

Más adelante nos referiremos al modo en que la jurisprudencia aclaró que los ejidos eran propietarios de sus tierras (desde mucho antes de la reforma neoliberal de 1992), lo cual desde luego implicó el reconocimiento de su carácter de sujetos jurídicos. Lo que aquí interesa señalar es que tal reconocimiento no se presentó de un día para otro, sino que fue producto de un largo proceso de re-significación de la palabra ejido, que si bien nunca abandonó su acepción original (que se refería a un tipo de tierra), poco a poco fue adquiriendo la nueva.

344

Es fácil decir que el ejido terminó siendo la figura “trionfante” del periodo posrevolucionario, porque nueve de cada diez núcleos agrarios eran ejidos; pero el sólo hecho de que se haya impuesto una nueva acepción de la palabra ejido resulta interesante: la explicación es que con ella se pudo dar un nombre moderno al México indígena que se trataba de dejar atrás.

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXIII, 03 de marzo de 1955, p. 1279, Tesis Aislada, No. de registro: 317176).

²⁶ “POSESIÓN EN MATERIA AGRARIA”. Amparo en revisión 4953/61. Comisariado Ejidal de San Juan Acozac, del Municipio de los Reyes de Juárez, exdistrito de Tepeaca, Puebla. 14 de junio de 1962. Cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez. (Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen LX, Tercera Parte, 14 de junio de 1962, p. 126, Tesis Aislada, No. de registro: 266890).

d. La comunidad

Aunque no fue un invento del México posrevolucionario, la palabra comunidad terminó siendo parte del régimen agrario que se formó a lo largo del siglo XX. Con ese nombre se designó a más de 1500 núcleos agrarios, o sea a aproximadamente un diez por ciento de ellos. Se distingue del ejido porque, mientras éste es producto de procedimientos de dotación o ampliación, la comunidad es resultado de procedimientos de confirmación o restitución. En otras palabras, significa el reconocimiento de una organización que existió antes de la Revolución y a la cual se reconocen derechos históricos. Por ello, coloquialmente (a veces en la jurisprudencia, pero casi nunca en la ley) se habla de "comunidades indígenas", aunque como hemos dicho antes, ni todas las comunidades se reconocen como indígenas ni todos los indígenas poseen tierras bajo el régimen de la comunidad. Puede decirse que, del conjunto de categorías empleadas en los primeros años de la reforma agraria para referirse a las entidades del antiguo régimen (tales como condueñazgos, pueblos, rancherías, tribus...) la de comunidad fue la que resultó "seleccionada" en el siglo XX para referirse a las corporaciones que ya existían antes de la Revolución. En todo caso, para los efectos de este trabajo, es interesante observar que en algunas tesis, seis para ser exactos, se añade el calificativo de "indígena" a la palabra comunidad, a pesar de que

en la legislación se trataba de evitar esta asociación. En todo caso, es notable que la palabra “ejido” aparezca en 1382 tesis, mientras que “comunidad” solamente en 329.

e. ¿Y por qué los pueblos no desaparecen?

Pero resulta que el triunfo de la dupla “ejido/comunidad” nunca fue total, porque al mismo tiempo la palabra “pueblo”, que claramente es de antiguo régimen, se siguió utilizando y no sólo de referencia histórica. Su lugar en la jurisprudencia amerita una consideración especial, por el simple hecho de que aparece con mayor frecuencia que comunidad (en 392 tesis contra 329), a pesar de que la segunda sí es reconocida como sujeto de derecho. Notemos de entrada que en la jurisprudencia la palabra “pueblo” aparece sola, es decir, sin el complemento “de indios” que la acompañó durante siglos. Pero eso ha quedado documentado. Ciertamente la legislación agraria, sobre todo después de los años treinta, no otorgó a “pueblo” un significado fuerte ni para designar a las corporaciones campesinas (a las que denominó ejidos y comunidades o, genéricamente, núcleos agrarios),²⁷ y solamente, de manera marginal, para nombrar a los grupos con derechos a adquirir tierras y a adoptar la forma de tales corporaciones,²⁸

²⁷ En la legislación la palabra “pueblo” reaparece apenas en las reformas de 2011 a la Ley Agraria para referirse a los pueblos indígenas. Véase el artículo 164, reforma publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio del 2011.

²⁸ Todavía la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971 hablaba de pueblos en el artículo 219.

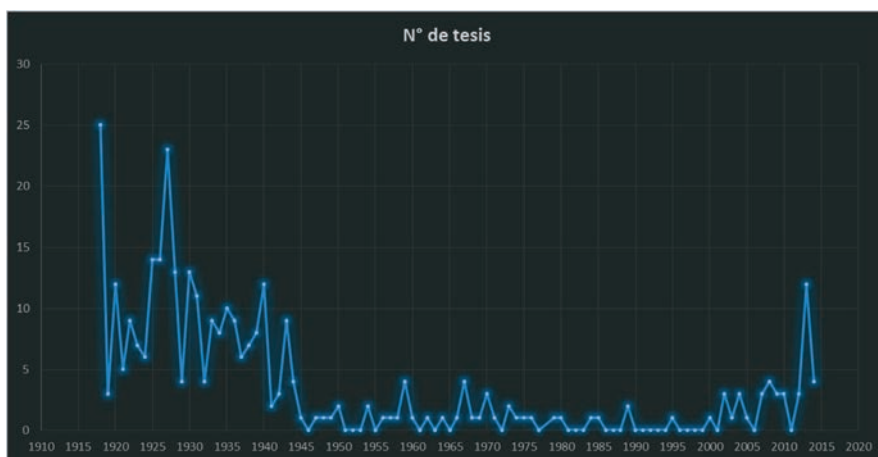
por eso es notable que en la jurisprudencia de la Suprema Corte haya seguido apareciendo de manera constante.

Como se observa en la Figura 2, la palabra “pueblo” se utilizó con frecuencia en las primeras décadas del reparto agrario y volvió a aparecer con fuerza (y asociada al resurgimiento de la cuestión indígena) hacia el final del siglo, pero lo notable es que nunca se ausentó, e incluso puede decirse que fue utilizada de manera sistemática en la jurisprudencia.

Figura 2

**Número de tesis jurisprudenciales por año
que incluyen la palabra pueblo(s)
1917-2014**

347



La referencia a los pueblos en la jurisprudencia no fue una simple referencia histórica, como en el caso de “indígenas”.

Se habla de los pueblos para asuntos estrictamente jurídicos y muy importantes, tales como su personalidad jurídica en cuanto al requisito para recibir restituciones o dotaciones de tierras, los requisitos para acreditar su representación, el acceso al agua y el control de los recursos forestales. Mucho antes de que reapareciera en los últimos años como parte de la fórmula de “pueblos indígenas”, los pueblos siguieron presentes en la jurisprudencia, y es difícil saber por qué no fueron reemplazados por las expresiones “ejido” o “comunidad”, o la más genérica de núcleo. Acaso porque estas últimas no tenían la densidad que de alguna manera era una necesidad simbólica de los operadores del derecho.

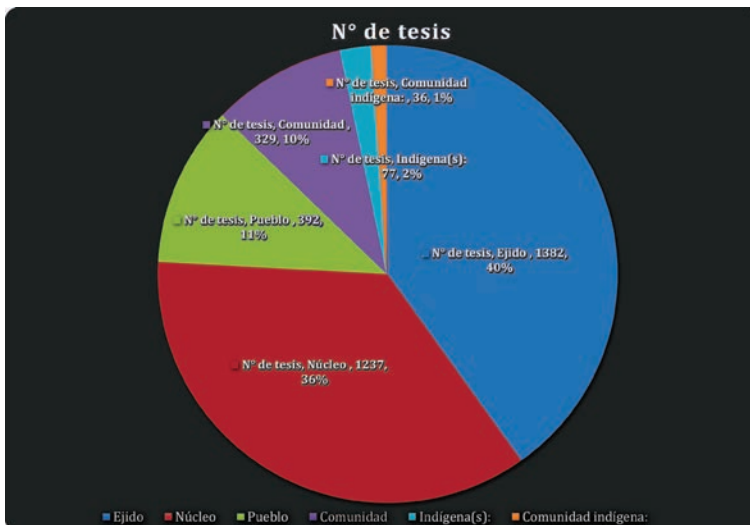
¿Cómo sintetizar esta diversidad de categorías que se utilizaron para nombrar a los grupos destinatarios de la reforma agraria mexicana? La Figura 2, si se quiere leer “textualmente”, puede dar lugar a malas interpretaciones. Pero se puede usar también para resumir la historia de la danza de las categorías de los sujetos colectivos agrarios del siglo XX mexicano, de la siguiente manera: lo *indígena* fue sistemáticamente ignorado y sólo fue objeto de referencias históricas hasta las reformas de 2001; *comunidad* fue la categoría jurídica a través de la cual se reconocieron organizaciones existentes desde antes de la Revolución; *ejido* (que al principio era cosa y se convirtió en persona) fue la categoría predominante para nombrar a las corporaciones que resultaron propietarias de casi toda la tierra distribuida;

núcleo de población se utilizó para denominar a los grupos sociales solicitantes de tierras, independientemente de si eran nuevos o antiguos; finalmente, *pueblo* no dejó de ser utilizada por la jurisprudencia para designar a las colectividades del mundo rural a pesar de que la ley nunca le reconoció un estatuto propio.

Figura 3

**Categorías de los sujetos colectivos agrarios
en el siglo XX mexicano. 1917-2014**

(Número de tesis donde aparecen mencionadas)²⁹



²⁹ La estadística recoge menciones contenidas en los textos mismos de las tesis jurisprudenciales, excluyendo, por tanto, a las menciones en los títulos de las tesis y en su información complementaria (relativa al caso correspondiente).

3. La naturaleza de los derechos colectivos agrarios

La definición de los derechos de los ejidos y comunidades sobre sus tierras ha sido objeto de equívocos muy interesantes, que la lectura de la jurisprudencia nos ayuda esclarecer. El más notable de ellos apareció en los años sesenta entre actores políticos y académicos de disciplinas distintas al derecho, y consistía en afirmar que ni los núcleos agrarios ni sus miembros eran “verdaderos” propietarios de las tierras entregadas o reconocidas a través de los procedimientos de la reforma agraria. La inalienabilidad de la tierra, que es el rasgo más notable de esta modalidad de propiedad, hacía a muchos creer que no podía hablarse de un derecho de propiedad y de ahí se derivó la idea de que las tierras en realidad eran propiedad de la nación; los campesinos, solía decirse, no eran más que “usufructuarios” de la tierra. Lo interesante del asunto es que, al mismo tiempo, tanto la ley como la jurisprudencia, no podían ser más explícitas en señalar que los núcleos de población eran propietarios de la tierra y que la inalienabilidad era sólo una de las “modalidades” que se imponían a ese régimen de propiedad.

Se sabe bien que en 1992 se introdujo un cambio fundamental al régimen agrario al eliminarse la inalienabilidad de la propiedad ejidal. Pero ese no fue el único cambio impor-

tante. Con el objeto de ofrecer una imagen clara de las transformaciones de esa institución desde el inicio de la reforma agraria, así como del modo en que la jurisprudencia se hizo eco (o no) de ellas, proponemos una periodización que distingue tres fases: la del *ejido provisional* (de 1915 a 1934), la del *ejido perpetuo* (de 1934 a 1992) y la del *ejido voluntario* (de 1992 a la fecha). En aras de la simplicidad, y para observar el papel de la jurisprudencia en cada fase, en esta sección nos referiremos exclusivamente al ejido, dejando de lado por el momento a la comunidad.

Llamamos a la primera fase la del “ejido provisional”, debido a que tanto los artífices intelectuales del nuevo régimen como los instrumentos legales que ellos y otros fueron elaborando entre 1915 y 1934, pensaban que la forma comunitaria de propiedad (incluyendo su inalienabilidad) tenían sentido sólo de manera transitoria.³⁰ Las ideas evolucionistas que inspiraron a Molina Enríquez, aunque no sólo a él, llevó a toda esa generación a pensar que el régimen ideal para el agro era el de la propiedad individual sin restricciones, a tono con el pensamiento liberal que se impuso en la

³⁰ En la versión original del artículo 27 la inalienabilidad aparece sujeta a una condición temporal, aunque como parte de una redacción de difícil interpretación: “Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos **mientras permanezcan indivisos**, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.”(Negritas nuestras).

Europa del siglo XIX y que los intelectuales mexicanos no ponían en duda –aunque después la retórica oficial los haya convertido en supuestos visionarios del régimen de “propiedad social” surgido de la revolución–. En todo caso, “repartimiento” y “fraccionamiento” de la tierra eran palabras recurrentes en el discurso jurídico de esas primeras dos décadas.

El carácter provisional de la forma comunal e inalienable del ejido estaba presente en los ideólogos del nuevo régimen, pero no se presentaba con la misma claridad en la jurisprudencia. Lo que sí se observa en las tesis de esos años es una postura oscilante entre individualismo y estatismo. Así, en 1918 aparecieron dos tesis donde es visible esa combinación. La primera se refiere, de manera genérica al derecho de propiedad, en los siguientes términos:

DERECHO DE PROPIEDAD. El espíritu dominante de la Constitución actual, respecto de ese derecho, resalta en la adjudicación o restitución de tierras a los pueblos.³¹

³¹ Amparo administrativo. Revisión del auto de suspensión. Cobián Feliciano. 31 de enero de 1918. Mayoría de seis votos. Disidentes: Agustín de Valle, Enrique García Parra, Enrique Moreno, Manuel E. Cruz y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, 31 de enero de 1918, p. 272, No. de registro: 291083).

Sin embargo, adjudicar o restituir tierras a los pueblos no necesariamente significaba, para la Corte, una forma de propiedad colectiva. De hecho, otra tesis del mismo año distingue entre la acepción colonial del ejido y la que estaba surgiendo con la legislación agraria de la Revolución:

EJIDOS. Son los terrenos que rodean a un pueblo por los cuatro vientos cardinales; pero la ley del 6 de enero de 1915 no da esa aceptación a esta palabra, sino la de “tierras pertenecientes a un pueblo”; tierras cuya propiedad no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividido en pleno dominio.³²

Esta tesis, que parece contener la primera definición de “ejido” en la Quinta Época de la Suprema Corte, es notable no solamente por su orientación individualista respecto de la cuestión agraria. Con ella se hace evidente, además, que en esos primeros años no existía la menor idea de lo que terminaría siendo el ejido. Pero lo cierto es que no era un liberalismo puro y simple el que defendía la Corte (o una

³² Amparo administrativo en revisión. De Salceda y Echave Rafael G. 3 de abril de 1918. Mayoría de seis votos. Disidentes: Manuel E. Cruz, Enrique García Parra, Santiago Martínez Alomía, Victoriano Pimentel y José María Truchuelo. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, 3 de abril de 1918, p. 1050, No. de registro: 291580).

parte de ella), ya que en 1924 apareció una tesis de corte netamente estatista sobre la propiedad.

PROPIEDAD. El artículo 27 constitucional establece un derecho para el Estado y no para los particulares, al declarar: que la nación tiene el de transmitir a éstos, constituyendo la propiedad, el dominio de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional; el de establecer sobre la propiedad privada, las modalidades que dicte el interés público; y el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.³³

354

Como era de esperarse, la Suprema Corte no tuvo una posición inmutable sobre el régimen de propiedad establecido en el artículo 27. Todavía en 1928 hay tesis en las que se vuelve sobre una concepción individualista de la propiedad y se niega enfáticamente el carácter colectivo de la propiedad ejidal,³⁴ pero en ese mismo año surgió la tesis siguiente:

³³ Los datos de identificación son: Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XIV, p. 222, Tesis Aislada, No. de registro: 284758.

³⁴ “La Ley Agraria no pretende revivir las antiguas comunidades, sino solamente dar tierras a la población rural miserable que no las tiene, advirtiendo que la propiedad no será comunal sino que debe quedar dividida, entregándose el dominio individual a los vecinos del pueblo dotado. El ejido colonial repre-

PROPIEDAD PRIVADA. La redacción del artículo 27 constitucional, demuestra que el único propósito del legislador Constituyente, fue sentar el principio de la propiedad eminente en favor del Estado, de las tierras, aguas y demás riquezas naturales, organizando la propiedad, en lo futuro, como colectiva, o realizando en cualquiera otra forma la nacionalización del suelo.³⁵

Así, es difícil decir cuál era la doctrina constitucional de la propiedad que defendía la Corte en esas primeras décadas. Como se verá más adelante, lo que estaba en juego sobre el papel del Poder Judicial no era tanto la naturaleza jurídica de la nueva forma de propiedad o una concepción genérica sobre la propiedad, sino la procedencia del amparo

sentaba una institución opuesta a la propiedad y al disfrute individuales; el ejido contemporáneo es individual, por lo que toca a su dominio y por lo que se refiere a la explotación...". Restitución de Tierras. Amparo administrativo en revisión 2173/25. Jaime Ignacio. 19 de noviembre de 1928. Mayoría de seis votos en cuanto al segundo punto, siendo disidentes los Ministros Francisco Díaz Lombardo, Sabino M. Olea, Gustavo A. Vicencio, Leopoldo Estrada y Francisco M. Ramírez; mayoría de diez votos en cuanto al tercer punto, siendo disidente el Ministro Francisco Díaz Lombardo. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXIV, 19 de noviembre de 1928, p. 669, Tesis Aislada, No. de registro: 280685).

³⁵ Amparo civil en revisión 1372/28. Robles Carlos. 17 de mayo de 1929. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXVI, 17 de mayo de 1929, p. 544, Tesis Aislada, No. de registro: 365187).

en relación con el reparto agrario. O sea, lo que estaba en la palestra era su propio papel en los asuntos agrarios.

En 1934, con una reforma del artículo 27 constitucional y la expedición del primer Código Agrario, se iniciaba la segunda fase de la periodización que aquí se propone sobre la propiedad ejidal. El ejido dejaba de ser un arreglo provisional y se convertía en una de las instituciones centrales, sin duda la más emblemática, del México posrevolucionario.

Bien puede decirse que toda forma de propiedad tiene el carácter de “perpetua” en la medida en que se transmite indefinidamente de una generación a otra; pero en el caso del ejido posrevolucionario la inalienabilidad le imprime una temporalidad tan fuerte que la idea de perpetuidad sirve para caracterizar esa que fue la fase digamos clásica de la historia del ejido en el siglo XX. En la jurisprudencia de la Suprema Corte el tema de la inalienabilidad se presentó en 1936 con la siguiente tesis:

EJIDOS, INALIENABILIDAD E IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS. De acuerdo con el artículo 117 del Código Agrario, el contrato por el cual una persona recibe en arrendamiento por determinado tiempo, sin obligación de pagar renta o estipendio alguno, los terrenos que

pertenezcan al ejido de un pueblo, no producen ningún efecto jurídico produce (sic) ni crea derechos en su favor por lo que si en ese contrato se funda una demanda de amparo, ésta cae originariamente por su base y éste debe negarse.³⁶

Llama la atención el hecho de que, en casi un siglo, no haya más de diez tesis que aborden el tema de la inalienabilidad de la propiedad ejidal. Pareciera que se tratara de un aspecto indiscutible y sobre lo cual no era necesaria aclaración alguna. En cambio, el tema sobre el que sí hay tesis sumamente interesantes es nada menos que sobre propiedad. Como decíamos, existía en ciertos círculos la creencia de que los ejidos no eran auténticos propietarios de las tierras que se les habían dotado.³⁷ Y es verdad que hubo amparos en los que los quejosos alegaban que era la nación la verdadera propietaria de la tierra ejidal,³⁸ sin embargo los

³⁶ Amparo administrativo en revisión 786/36. Lavín Carlos. 18 de agosto de 1936. Unanimidad de cinco votos. Relator: Agustín Gómez Campos. (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLIX, 18 de agosto de 1936, p. 1077, Tesis Aislada, No. de registro: 333986).

³⁷ Véase, por ejemplo, la polémica entre Vicente Lombardo Toledano y Víctor Manzanilla Schaffer en Manzanilla Schaffer, Víctor, *Reforma Agraria Mexicana*, México, Universidad de Colima, 1966; también en Azuela, Antonio, "El problema con las ideas que están detrás". Cfr. Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-Universidad de Chicago, 2009.

³⁸ Eso alegó el abogado del ejido de Magdalena las Salinas en el Distrito Federal para desvirtuar una expropiación para fines urbanos decretada el 1949. El juez,

jueces federales no tuvieron duda alguna en reiterar lo que la legislación agraria preveía de manera explícita.

De hecho, cuando se consideran juntas la legislación, la doctrina y la jurisprudencia se puede constatar que a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta se producen claras confluencias en el pensamiento jurídico mexicano sobre la propiedad en general y sobre la propiedad ejidal en particular. Es cierto que el Código Agrario ya había establecido a los núcleos agrarios en propietarios de la tierra desde 1934, pero en esos años no hubo una producción académica ni jurisprudencial que lo confirmara o lo pusiera en duda. Cuando Oscar Morineau publicó *Los derechos reales y el subsuelo en México* (1948), no solamente puso fin a la polémica sobre la naturaleza jurídica de las concesiones mineras, sino que incluyó el argumento de que el derecho a enajenar un bien no es un elemento necesario del derecho de propiedad. Con ello ya no puede considerarse una excentricidad el que la legislación agraria haya señalado a los núcleos agrarios como propietarios de la tierra dotada o restituida.³⁹

casi burlescamente, le explicó que las tierras no eran de la nación sino del ejido, y que por lo tanto sí podían ser expropiadas, véase el Expediente 2907/49.

³⁹ El argumento de Morineau no puede considerarse una anomalía mexicana: desde una perspectiva sociológica ya Emile Durkheim había sostenido (en contra de las concepciones liberales) que la manifestación más “alta” de la institución de la propiedad no es cuando es alienable, sino precisamente cuando

Y es en 1950 cuando la Suprema Corte formuló la primera tesis en la que se aclaró de manera explícita que la tierra ejidal no es propiedad de la nación sino de los propios ejidos. El énfasis de la tesis queda fuera de duda:

TIERRAS EJIDALES, COMPETENCIA PARA CONOCER DEL DESPOJO DE. Las tierras ejidales no son propiedad de la nación, y por lo mismo, la misma no puede ser considerada como parte ofendida o como sujeto pasivo del despojo de las mismas, pues el artículo 130 del Código Agrario dispone que a partir de la diligencia de posesión definitiva, el núcleo de población será propietario y poseedor, con las limitaciones y modalidades que el mismo código establece, de las tierras y aguas que, de acuerdo con la resolución presidencial relativa, se les entreguen, y el artículo 52 del mismo ordenamiento establece que, a partir del fraccionamiento de las tierras de cultivo, cuando se haya llegado hasta ese punto, la propiedad de esas tierras pasará, entonces, a los

es inalienable. *Cfr.* Durkheim, Émile, *Lecciones de sociología. Física de las costumbres y el derecho*, trad. de Federico Lorena Valcarce, Buenos Aires, Miño y Dávila, 1950.

ejidatarios, en cuyo favor se hayan adjudicado cada una de esas parcelas... (negritas nuestras).⁴⁰

Una vez más, lo que precipita, o si se quiere “dispara”, la tesis no es un debate sobre la naturaleza misma de la propiedad ejidal sino como se puede deducir de la tesis transcrita, un caso de despojo que involucraba a las autoridades internas de un ejido. Pero el caso debe haber sido suficientemente polémico como para obligar al juzgador a ir a “la raíz del problema” y de ese modo aclarar el tipo de propiedad que tiene enfrente. Otro aspecto interesante de la tesis transcrita es el uso del concepto de “modalidad” para referirse a las condiciones generales que se “imponen” (para usar el lenguaje del artículo 27) a los ejidos. Esas modalidades son las célebres “tres íes” (inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad) que caracterizaron a dicho régimen hasta 1992. Pero si comparamos el uso que en esa tesis se hace de la idea de modalidad con el uso que le daba quien la inventó, que hasta donde se puede saber fue

⁴⁰ Competencia 29/48. Suscitada entre los Jueces Primero de Distrito en el Estado de Puebla y Primero de Defensa Social de Puebla, Puebla. 20 de septiembre de 1949. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Luis Chico Goerne, Nicéforo Guerrero, José Rebolledo, Alfonso Francisco Ramírez, Mariano Ramírez Vázquez, Agapito Pozo y Roque Estrada. La publicación no menciona el nombre del ponente. 21/04/1950. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CI, 20 de septiembre de 1949, p. 2520, Tesis Aislada, No. de registro: 278562).

Andrés Molina Enríquez, podemos observar que hay dos diferencias. La primera es que según Molina, el ejido no está *sujeto a* modalidades, sino que es una modalidad de la propiedad, en el sentido corriente de la palabra modalidad como forma que adopta una cosa.⁴¹

La segunda es más importante, pues para Molina la propiedad de las corporaciones campesinas (independientemente de su denominación) era ni más ni menos que una modalidad de la propiedad *privada*.⁴² Si para los años sesenta ya era difícil (sobre todo para los no especialistas en derecho agrario) admitir que los ejidos (y no la nación) eran propietarios de sus tierras, reconocer que además se trataba de una forma de propiedad privada era, y todavía es, demasiado pedir, ya que los ideólogos de la Revolución crearon una distinción moral que ha permanecido hasta nuestros días, entre el mundo campesino, supuestamente al margen de toda relación mercantil, y el mundo de lo privado, que se asocia con el mercado y la ganancia. Hoy se recurre a la categoría de “propiedad social” (que por cierto hace su aparición en la jurisprudencia en 2005, no antes) para distinguir

⁴¹ Véanse Molina Enríquez, Andrés, “El espíritu de la Constitución de Querétaro”, *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, Núm. 4, 1922; Azuela, Antonio y Miguel Ángel Cancino, “Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano”, en Rabasa, Emilio O. (coord.), *La constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, 2007.

⁴² *Ibidem*.

a la propiedad colectiva de los ejidos de la propiedad privada de los individuos. Inclusive, hay una tesis de 1959 que establece precisamente eso:⁴³

PROPIEDAD PRIVADA Y PROPIEDAD DE LA NACIÓN. El artículo 27 de la Constitución General de la República se refiere a la propiedad privada como concepto diferencial de la propiedad de la nación y reconoce en la primera el disfrute en forma individual o colectiva, y una y otra participan de caracteres que les son propios. La propiedad de la nación es aquella que le pertenece originalmente, en la cual puede ceder sus derechos a los particulares, integrando así la propiedad privada, y son también propiedad de la nación los bienes consignados en las fracciones IV y V de dicho artículo 27, así como los bienes de las sociedades religiosas.

⁴³ He argumentado el carácter privado de la propiedad ejidal en Azuela, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989. Recientemente, el asunto es más fácil de aceptar para los seguidores de la escuela neoinstitucionalista encabezada por Elinor Ostrom, pero eso difícilmente cambiará el uso generalizado de la noción de “propiedad social” en los medios profesionales y académicos mexicanos, véase McKean, Margaret A. “Common Property: What is it, What is it Good for, and What Makes it Work?”. *Cfr.* Gibson, Clark *et. al.*, (coords.) *People and Forests: Communities, Institutions and Governance*, Cambridge, MIT Press, 2000.

Y dentro de la propiedad privada está comprendida la propiedad de las tierras ejidales, que puede ser disfrutada en forma colectiva o individual, según se desprende de los términos de la Ley del 6 de enero de 1915, que es el antecedente del artículo 27 constitucional y en cuyo artículo 11 se declara que una ley reglamentaria determinará la condición en que han de quedar los terrenos que se devuelven o adjudican a los pueblos y la manera y ocasión de dividirlos entre los vecinos, quienes los disfrutarán en común.⁴⁴

Sería interesante saber cómo definiría hoy la Suprema Corte a la propiedad ejidal, en los tiempos en que ni siquiera las reformas neoliberales han logrado borrar del lenguaje cotidiano la categoría de "propiedad social".⁴⁵

⁴⁴ Amparo en revisión 317/56. Comisariado Ejidal de "Magdalena de las Salinas" Delegación de Gustavo A. Madero. 9 de diciembre de 1959. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo. (Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XXX, Tercera Parte, p. 50, Tesis Aislada, No. de registro: 268056).

⁴⁵ La caracterización de las formas colectivas de propiedad es un problema clásico en muchas partes del mundo. Véase, por ejemplo, el clásico de Paolo Grossi sobre la polémica entre los juristas italianos sobre la desaparición de las formas comunales de propiedad con motivo de la promulgación del Código Civil italiano de 1870. *Cfr. Grossi, Paolo, Un altro modo di possedere: L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milán, Giuffrè Editore, 1977.

Ya se indicó en el apartado anterior que a finales de los años cuarenta, no había duda de que los núcleos de población (en sus dos modalidades perfectamente diferenciadas entre sí: los ejidos y las comunidades) tenían personalidad jurídica y por lo tanto, plena capacidad para ser titulares de derechos. Reconocerles la propiedad de las tierras dotadas o confirmadas fue parte del mismo proceso. De hecho, conforme pasaron las décadas que duró el ejido perpetuo, la jurisprudencia no hacía sino confirmar sus rasgos dominantes, añadiendo cuando mucho alguna referencia histórica a la narrativa ejidal. Como veremos más adelante, las características fundamentales del régimen ejidal sólo fueron objeto de clarificaciones cuando se trataba de bienes distintos a la tierra o de la zona de urbanización del ejido. La idea de la parcela ejidal, ese componente auténticamente mítico del México posrevolucionario, permaneció inmóvil, como esas figuras campesinas (ésas sí explícitamente indígenas) del muralismo que saturó los edificios públicos del México posrevolucionario.

Pero lo más notable de la jurisprudencia de la etapa del ejido perpetuo no es su contenido, sino el hecho de que pasó desapercibida en el debate público sobre la propiedad agraria. No importa en cuántas tesis la Suprema Corte haya afirmado que los núcleos eran propietarios de su tierra, en el mundo de las ciencias sociales y el debate público, ellos

no eran más que simples “usufructuarios”. Acaso podríamos denominar a esta etapa, también, como la de la jurisprudencia inaudible, o siguiendo a Pura López Colomé, “inaudita”.

La supresión de la inalienabilidad como rasgo distintivo de la propiedad ejidal marcó sin duda el inicio de una nueva etapa en su historia. La polémica que todavía continúa en torno a la reforma neoliberal de 1991-1992 tenía en su centro precisamente ese tema, junto con el del fin del reparto agrario. No es exagerado decir, como hemos explicado en otra parte,⁴⁶ que la inalienabilidad de la tierra ejidal significó la existencia de un vínculo simbólico fuerte entre el campesino y la nación en la cultura política mexicana; por ello, su abandono fue vivido por una parte importante de la opinión pública mexicana como una verdadera profanación. Cuando el campesino puede vender su tierra, una pieza se ha roto en el corazón simbólico del pacto social revolucionario; ese elemento es la idea de perpetuidad en la tríada campesino-tierra-nación.

Fue Martín Díaz y Díaz quien acuñó la frase “el ejido voluntario” para designar esta nueva etapa de la vida del

⁴⁶ Azuela, Antonio, “La terre ne se vend pas ; elle s’aime et se défend’. La productivité sociale du conflit pur Atenco, Mexico” en Melé, Patrice (coord.), *Conflicts de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes Presses Universitaires de Rennes, 2013.

ejido.⁴⁷ La frase no sólo tiene la antiolemonidad que se requiere para casos como éste, sino que además es rigurosamente cierta: hoy en día quienes siguen en el régimen ejidal lo hacen voluntariamente. Lo más notable de cuanto ha ocurrido desde la reforma es que, contra casi todos los pronósticos no hubo una desincorporación masiva de tierras de dicho régimen y, más aún, hoy en día hay más ejidos que en 1992 que cubren una mayor superficie.⁴⁸ Queda fuera del alcance del presente trabajo explorar por qué los ejidatarios han preferido, en su abrumadora mayoría, permanecer en el régimen ejidal; sin embargo, es importante dejar constancia de ese hecho para dar una idea de lo desatinado que puede ser el debate público sobre los temas de propiedad.

Con respecto a la jurisprudencia, lo que encontramos en esta etapa es una curiosa confluencia entre el paradigma agrario y el del derecho civil. Durante las dos primeras etapas del régimen ejidal, el agrario y el civil no eran solamente dos “ramas” del derecho que se podían distinguir entre sí con la pulcritud de la técnica jurídica; eran dos maneras antagónicas de ver la cuestión de la propiedad; dos visiones distintas del mundo social. Y no es que con la reforma de

⁴⁷ Cfr. Díaz y Díaz, Martín, *Ensayos sobre la propiedad*, México, UNAM, 2014.

⁴⁸ Robles Berlanga, Héctor, “Saldos de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional”, *Estudios agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 38, mayo-agosto, p. 131-150, 2008.

1992 haya desaparecido por completo esa diferencia, pero quedó muy suavizada desde el momento en que los propietarios individuales (o sea los del derecho civil) ya no se veían amenazados por el reparto agrario. En varias tesis se nota que ha desaparecido el tono beligerante de las tesis agraristas de épocas anteriores; en una de ellas, por ejemplo, a los núcleos agrarios se les denomina “entes colectivos”,⁴⁹ como si se quisiera buscar categorías alternativas a un lenguaje jurídico que resultaría anticuado para las nuevas generaciones.

No sólo las dos “modalidades” de la propiedad en México han comenzado a convivir pacíficamente, sino que los conflictos de hoy en día, traen consigo la movilización de conceptos jurídicos comunes a ambas. Esto se observa claramente en la vida de los Tribunales Agrarios, creados por las reformas de ese año. De acuerdo con uno de sus magistrados, entre los conflictos más complejos y de consecuencias más graves que tienen que resolver dichos tribunales están los juicios reivindicatorios que promueven ejidos por actos de autoridad que en algún momento les privaron de

⁴⁹ “ACCIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS, BOSQUES Y AGUAS Y ACCIÓN REIVINDICATORIA. SU DIFERENCIA”. Amparo directo. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 345/94. Francisco González Dillanes. 27 de octubre de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Martiniano Bautista Espinosa. Secretario: Juan Manuel Cárcamo Castillo. (Octava Época, Instancia: Tribunales colegiados de circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XIV, Diciembre de 1994, p. 321, Tesis Aislada, No. de registro: 209654).

sus tierras y que en la nueva fase proliferan aprovechando el hecho de que, salvo excepciones, la imprescriptibilidad de la propiedad sigue siendo uno de los atributos de la propiedad ejidal.⁵⁰

El asunto ameritaría una exploración del litigio oportunista al que ha dado lugar esta nueva circunstancia, que ha aprovechado la debilidad jurídica de expropiaciones realizadas hace cuatro o hasta cinco décadas, y que ha reportado casos multimillonarios. Pero lo que interesa señalar aquí es el uso de las categorías del Derecho civil para la defensa de los derechos ejidales. Además de los juicios reivindicatorios promovidos ante los Tribunales Agrarios, en los juicios

⁵⁰ Comunicación personal del Magistrado Luis Ángel López Escutia del Tribunal Superior Agrario, marzo de 2012. En el mismo sentido, en una tesis de 1995 se señalaba que "... los elementos de la acción restitutoria en materia agraria son los mismos que se requieren en materia civil para la acción reivindicatoria, ya que ambas acciones competen al titular o propietario que no está en posesión de su parcela o tierra...". "ACCIÓN RESTITUTORIA EN MATERIA AGRARIA. SUS ELEMENTOS". Ponente: Olivia Heiras de Mancisidor. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos. Amparo directo 605/95. Mario Monterrosas Zamora. 8 de febrero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Norma Fiallega Sánchez. Secretario: Federico Jorge Martínez Franco. Amparo directo 361/96. José de la Luz Rodríguez Pérez. 29 de agosto de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Olivia Heiras de Mancisidor. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos. Amparo directo 272/97. Esteban Fernández Vázquez y otros. 22 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Filiberto Méndez Gutiérrez. Secretaria: María de la Paz Flores Berruecos. Nota: Por ejecutoria de fecha 24 de junio de 2005, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 21/2005-SS en que participó el presente criterio. (Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, Agosto de 1997, p. 481, Jurisprudencia, No. de registro: 197913).

de amparo por expropiaciones, la defensa jurisdiccional del ejido se da en términos de los artículos 14 y 16 constitucionales, o sea, con los referentes jurídicos a los que históricamente se recurre para la protección de la propiedad privada.

Por otra parte, hay tesis en las que se observa la utilización de figuras propias del Derecho civil para aplicar la Ley Agraria. Así, por ejemplo, con el objeto de hacer efectivas las restricciones a la venta de tierras ejidales, una tesis de 2014 sostiene que ciertos actos están viciados de “nulidad relativa”, un concepto proveniente de la teoría de las nulidades de la tradición civil.⁵¹

En este apartado se ha tratado de describir cómo la jurisprudencia fue “elaborando”, si se permite la expresión, una concepción sobre la naturaleza de la propiedad ejidal. Lo primero que arroja nuestra revisión es que, durante décadas, no existía claridad sobre lo que llegaría a significar el

⁵¹ “CESIÓN DE DERECHOS PARCELARIOS. SI EL ADQUIRENTE DE ÉSTOS NO TIENE LA CALIDAD DE EJIDATARIO O AVECINDADO DEL MISMO NÚCLEO DE POBLACIÓN EJIDAL, EL CONTRATO CELEBRADO SE ENCUENTRA AFECTADO DE NULIDAD RELATIVA”. Amparo directo 289/2014 (cuaderno auxiliar 629/2014) del índice del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, con apoyo del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa. Margarito Dzib Chi. 2 de octubre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Uriel Torres Hernández. Secretario: Amaury Cárdenas Espinoza. (Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III, p. 2529, Tesis Aislada, No. de registro: 2008381).

régimen ejidal y que sólo cuando dejó de ser una figura transitoria comenzó a adquirir perfiles claros. Lo segundo es que la jurisprudencia no jugó un papel importante en la conformación del ejido como una forma de propiedad inalienable, ni en su supresión con las reformas de 1992. En muchas ocasiones, las tesis aclaraban de qué se trataba, pero no fueron esas definiciones doctrinarias lo más relevante del papel de la jurisprudencia ni por lo mismo del Poder Judicial de la Federación. Como veremos a continuación, fue en la procedencia del amparo donde ese poder jugaría un papel histórico relevante.

4. El Poder Judicial como árbitro del reparto agrario

Hasta aquí, el recuento de la jurisprudencia sobre cuestiones agrarias daría la impresión de que el Poder Judicial de la Federación jugó un papel meramente testimonial, a lo sumo "doctrinal", sobre el significado de las figuras jurídicas surgidas, o redefinidas, en el periodo posrevolucionario. Sin embargo, también hubo temas en los que los jueces fueron eso, órganos del poder del Estado que dirimen controversias y que de ese modo influyen (a veces de modo determinante) en la solución de los conflictos. Si se piensa que al final del reparto agrario más de la mitad del territorio nacional quedó en manos de núcleos agrarios, es lógico

pensar que el conflicto social en torno al mismo tiene que haber sido de grandes dimensiones. El amparo frente a las acciones agrarias del Gobierno federal fue un tema central, aunque no el único. Lo más notable de la historia es que, a través de una reforma constitucional, se hizo improcedente el amparo en una década en la que el reparto adquirió dimensiones masivas, con lo cual se impidió al Poder Judicial su actuación de árbitro de los conflictos surgidos de la reforma agraria. También apreciaremos que existe un debate historiográfico sobre el verdadero significado de la intervención judicial en materia agraria. El recuento que sigue no pretende saldar ese debate, que sólo podrá resolverse investigando en profundidad el contexto en el que se dieron tanto las tesis como las sentencias en juicios de amparo, mediante las cuales los propietarios trataban de impedir el reparto de sus tierras o, al menos, evitar sus peores consecuencias.

De entrada es importante notar que la Suprema Corte nunca puso en duda, mediante la jurisprudencia, la legitimidad de la reforma agraria como tal. Hoy está claro que la Constitución de 1917 tuvo un carácter ambivalente,⁵² ya que por un lado proclamaba los principios del constitucionalismo liberal (debido proceso y protección de la propiedad privada, entre otros) y al mismo tiempo contenía un programa

⁵² Cfr. Díaz y Díaz, Martín, *Ensayos sobre la propiedad*, op. cit., nota 47.

de transformación social que implicaba, entre otras cosas, la destrucción de una forma de propiedad (el latifundio) en aras de la creación y de la protección de otra (la vinculada con la dotación y con la restitución de tierras a los núcleos agrarios).

Es notable el diseño constitucional de 1917 como esfuerzo para conciliar, mediante un régimen jurídico coherente, los valores liberales con un programa de distribución de la propiedad. De hecho para los operadores jurídicos del México posrevolucionario eso era perfectamente posible, ya que tanto el texto constitucional como las leyes fijaban de manera muy precisa las condiciones bajo las cuales la propiedad privada era "afectable"; cuando no lo era, su protección era una garantía individual. Había un dispositivo general que de manera más o menos implícita lograba esa conciliación y que consistía en equiparar el interés social (de un grupo determinado de la sociedad, como son los campesinos) con el interés público. Es decir, si bien el reparto agrario suponía sacrificar un tipo de propiedad para favorecer otro, la manera de razonar ese sacrificio era reconociendo a los derechos de los campesinos un estatus equivalente al interés de la sociedad en su conjunto. Por el predominio de ese razonamiento, era difícil para los jueces federales formular un cuestionamiento abierto al reparto agrario, y de hecho los juristas o los miembros de la profesión que estaban abierta-

mente en contra del mismo aparecían como marginales en los medios jurídicos mexicanos.⁵³

Además de las tesis que se citaron en la primera sección de esta investigación, hay muchas otras en las que se expresa un apoyo, a veces entusiasta, de la Suprema Corte hacia el reparto agrario, aunque un análisis minucioso de las tesis podría revelar los cambios en el equilibrio de posturas dentro de la propia Corte. Lo que no hemos encontrado son tesis que de manera abierta pongan en duda el reparto agrario como un componente central del programa de la Constitución. El tema del acceso a la tierra fue reconocido por la jurisprudencia no solamente como un asunto de política pública, sino sobre todo como un derecho, e incluso hay tesis que lo definen a modo de un derecho fundamental:

AGRARIO. NUEVOS CENTROS DE POBLACIÓN. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LA NEGATIVA DE AFECTACIÓN DE UN PREDIO DETERMINADO. El derecho fundamental que tienen los pueblos o núcleos

⁵³ Me refiero, en particular a la Escuela Libre de Derecho, que fue el único centro de crítica abierto al reparto agrario. Considérese por ejemplo, la obra de Germán Fernández del Castillo, que no era conocida fuera de esa escuela, *Cfr.* Fernández del Castillo, Germán, *La propiedad y la expropiación*, 2a. ed., México, Escuela Libre de Derecho, 1987.

de población de solicitar las tierras y aguas que necesitan para su desarrollo económico siempre subsiste mientras tengan necesidad de ellas, por lo que, dentro de las posibilidades de los predios disponibles, no existe obstáculo legal alguno que impida que se hagan las dotaciones o restituciones necesarias en su beneficio. Debe advertirse, sin embargo, que el derecho que tienen, específicamente, los integrantes de nuevos centros de población a tierras y aguas, se refiere a las necesarias para su desarrollo económico; pero no precisamente a determinadas tierras, correspondiendo a las autoridades del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización señalar, en su oportunidad, las tierras que han de resultar afectadas para la creación del nuevo centro de población, sin que sea indispensable que se afecten precisamente las tierras que señalaron los peticionarios. Consecuentemente, si en la propia resolución se manifiesta que es procedente la solicitud y que de acuerdo con el artículo 271 del Código Agrario ratifiquen su conformidad para trasladarse al lugar en que se localicen tierras suficientes para satisfacer sus necesidades, aun negándose la

afectación de determinado predio, dicha resolución no afecta los intereses jurídicos de los quejosos, motivo por el que resulta improcedente el juicio de garantías. (Negritas nuestras).⁵⁴

Antes de entrar a la cuestión del amparo en materia agraria, conviene advertir que, desde los años siguientes a la expedición de la Constitución, la Corte tuvo un papel importante en su interpretación y sus tesis estuvieron a favor de la reforma agraria. El tema más claro es el del tiempo de pago de la indemnización que debería realizarse por la expropiación de la tierra. Por desgracia, sabemos poco acerca de hasta qué punto se cumplió con la obligación de indemnizar a los propietarios afectados por las acciones agrarias. Obviamente, en la memoria de dichos propietarios (hoy en día, de sus descendientes) las expropiaciones se pagaban “mal y tarde”, o en su caso algunos decían, “mal y nunca”. Pero no existen fuentes historiográficas confiables que nos permitan tener una idea general del asunto. Lo que sí podemos saber, es que la Constitución de 1917 cambió de manera importante el criterio para pagar las indemnizaciones. Si la Constitución de 1857 indicaba (como muchas constituciones liberales)

⁵⁴ Amparo en revisión 5009/69. José Díaz Gutiérrez. 15 de noviembre de 1971. Cinco votos. Ponente: Jorge Saracho Álvarez. Secretario: José Tena Ramírez. (Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 36, Tercera Parte, p. 68, Jurisprudencia, No. de registro: 238855).

que ellas debían pagarse de manera previa, en la de 1917 se pagaría “mediante”. No es obvio que el uso de esta última palabra significaba que la indemnización podría pagarse ahora en cualquier momento y de hecho la Corte trató, a lo largo del siglo XX, de acotar a tiempos cortos esa discrecionalidad.⁵⁵ Sin embargo, en los primeros años inmediatamente siguientes a 1917, la jurisprudencia fue un factor importante para dar un margen al Gobierno federal en el pago de las indemnizaciones. Así, por ejemplo, en 1920 apareció la siguiente tesis:

EXPROPIACIÓN. La Ley Agraria de 6 de enero de 1915, que tiene el carácter de constitucional, no establece que la indemnización sea previa, al expropiar las tierras para dotar a los pueblos, sino que previene que se cumpla con esa indemnización, creándose al efecto la deuda agraria. Amparo administrativo en revisión. Muñoz Mariano. 5 de enero de 1920. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.⁵⁶

⁵⁵ Herrera-Martin, Carlos, *Judicial Review of Expropriation: the Case of Mexico*, Tesis de doctorado, University College London, 2014.

⁵⁶ Amparo administrativo en revisión. Muñoz Mariano. 5 de enero de 1920. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VI, enero de 1920, p. 20, Tesis Aislada, No. de registro: 288600).

Más allá de tesis aisladas que sirven para ejemplificar la actuación de la Corte, un análisis sistemático de la jurisprudencia puede servir para observar tendencias más generales. Así, si se consideran todas las tesis en materia agraria de los primeros cinco años de la Quinta Época, encontramos que el sentido de la jurisprudencia es el de acotar el alcance del reparto agrario. La abrumadora mayoría de las tesis van en el sentido de fortalecer los procedimientos de dotación y restitución establecidos por la Ley del 6 de enero de 1915 y por el propio texto del artículo 27.

El tema del amparo es el más complejo de los que se suscitan en la relación entre el Poder Judicial y el Ejecutivo en la reforma agraria. No está por demás recordar su importancia, ya que si el amparo es el mecanismo por excelencia para poner a prueba los actos de autoridad, superar esa prueba habría sido la muestra de que el régimen era un auténtico “constitucionalismo social” y no simplemente un régimen autoritario. Obviamente, cabe también la posibilidad de que los jueces hayan desplegado estrategias para proteger a los propietarios afectados más allá de los derechos que la Constitución les reconoce.

Comencemos por los hechos más conocidos: desde la entrada en vigor de la Ley del 6 de enero de 1915, los propietarios afectados podían acudir al amparo para impugnar

las acciones de dotación y restitución agrarias emprendidas por el gobierno. Evidentemente, el amparo sería procedente sólo cuando el juez encontrase que los actos de la autoridad habían ido más allá de los términos establecidos por la propia ley. Fue el 23 de diciembre de 1931 cuando se promulgó un decreto para reformar la Ley del 6 de enero de 1915,⁵⁷ con el objeto de suprimir el amparo en materia agraria. En particular, dispuso que “los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho a recurso legal ordinario ni el extraordinario del amparo”.⁵⁸ No fue sino hasta 1947 cuando se reformó el artículo 27 constitucional, en sus fracciones X, XIV y XV. En dicha reforma se estableció que los dueños “... a los que se hayan expedido o en el futuro se expidan certificados de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas”.

Existen dos interpretaciones sobre este proceso. Por un lado, la bibliografía dominante sobre el periodo posrevolucionario y en particular sobre historia agraria, suele señalar

⁵⁷ *Diario Oficial de la Federación* de 15 enero de 1932.

⁵⁸ Para un análisis de esta reforma véase en Toto, Mireya, *El amparo de la pequeña propiedad agraria*, México, Grijalbo, 1985.

que la supresión del amparo agrario tuvo su origen en el abuso de ese procedimiento, que habría hecho imposible seguir adelante con el reparto agrario.⁵⁹ En consecuencia, la restauración del amparo en 1947 es vista desde esa perspectiva como un evidente retroceso en el proyecto de transformación social que traía consigo la reforma agraria.

Hay otra interpretación según la cual la supresión del amparo no se justificaba, ya que no era un abuso del mismo lo que dificultaba el avance de la reforma agraria a finales de los años veinte y principios de los treinta, sino el hecho de que los actos de autoridad a través de los cuales se llevaba a cabo con frecuencia tenían vicios y eran, por lo tanto, anulables. En una investigación reciente, Sandra Kuntz aporta elementos en favor de esa hipótesis.⁶⁰ En general, se recurre al argumento de que personajes que no ponían en duda la reforma agraria, como Luis Cabrera, Narciso Bassols y Pastor Rouaix, se pronunciaron en contra de la supresión

⁵⁹ Véanse Córdova, Arnaldo, *La Revolución en crisis. La aventura del Maximato*, México, Cal y Arena, 1995; Esteva, Gustavo, *La batalla en el México rural*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1980; Rivera-Castro, José “Política agraria, organizaciones, luchas y resistencias campesinas entre 1920 y 1928”, en *Historia de la cuestión agraria mexicana: modernización, lucha agraria y poder político 1920-1934*, México, Siglo Veintiuno Editores-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, vol. IV, 1988, p. 55.

⁶⁰ Cfr. Kuntz, Sandra, *La Reforma Agraria durante los años veinte en los expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.

del amparo con esos mismos argumentos. Entre quienes defienden esta interpretación están Mireya Toto⁶¹ y Héctor Fix-Zamudio.⁶² Según aquélla, no es más que "...una afirmación política, carente de bases jurídicas, [la] de considerar al amparo obstáculo al reparto de tierra". Lo que puede añadir una revisión de la jurisprudencia no es una respuesta contundente, pero sí preguntas nuevas, como se verá a continuación.

Desde el principio estaba claro que el amparo podía ser un obstáculo importante para el reparto agrario. Ya en agosto de 1917 el presidente de la Comisión Nacional Agraria, Pastor Rouaix, había girado una Circular en la que daba instrucciones precisas a las Comisiones Locales Agrarias sobre el modo en que deberían de proceder cuando fuesen notificados de una demanda de amparo. La voluntad por llevar a cabo los procedimientos agrarios conforme a la ley para no poner en riesgo el reparto estaba clara. Al mismo tiempo, la Suprema Corte desde 1919 reconocía a través de la jurisprudencia la procedencia del amparo, con el objeto de revisar si las acciones agrarias estaban cumpliendo los requisitos constitucionales y legales aplicables.

⁶¹ Cfr. Toto, Mireya, *El amparo de la pequeña propiedad agraria*, op. cit., nota 58.

⁶² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Presentación", *Idem*.

EJIDOS, DOTACIÓN Y RESTITUCIÓN DE LOS.

Conforme a la Ley del 6 de Enero de 1915, que tiene el carácter de constitucional, la dotación y restitución de ejidos a los pueblos y comunidades, debe hacerse administrativamente, pronunciando la última palabra en tales asuntos, el Presidente de la República, pudiendo, los que con su resolución se estimen perjudicados, acudir ante los tribunales para reclamarla. Amparo administrativo en revisión.⁶³

Ésta es una de las pocas tesis que mencionan algún tipo de restricción al reparto agrario, ya que en esos años la abrumadora mayoría de ellas iban en el sentido de apoyar dicho reparto. Pero para mediados de los años veinte, era obvio que las opiniones sobre el reparto agrario dentro de la Corte se encontraban más divididas. En 1925 aparece la primera tesis en la que de manera expresa señala que el Poder Ejecutivo no puede llevar a cabo acciones agrarias de manera "omnímoda", aunque en la votación aparecían disidencias importantes:

⁶³ "EJIDOS, DOTACIÓN Y RESTITUCIÓN DE LOS". Amparo administrativo en revisión. Olivares Facundo y coagraviados. 15 de octubre de 1919. Mayoría de nueve votos. Ausente: Enrique Moreno. Disidente: Ernesto Garza Pérez. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo V, Octubre de 1919, p. 649, Tesis Aislada, No. de registro: 289298).

DOTACIÓN DE EJIDOS. Si bien el presidente de la República tiene la facultad de resolver sobre si los pueblos tienen, o no, necesidad de tierras, y respecto de la superficie que sea indispensable para satisfacer esa necesidad, tal facultad no es omnímoda, ni puede ser ejercitada arbitrariamente, toda vez que las leyes agrarias fijan las bases de equidad y los procedimientos que han de seguirse para que aquel funcionario ilustre su criterio y proceda legalmente al otorgamiento de la dotación; y precisamente las violaciones legales que desde el punto de vista se comentan, son las que han servido de base las ejecutorias en que se ha concedido el amparo, por no estar justificado que los pueblos tengan necesidad de todas las tierras que solicitan.⁶⁴

Es interesante apreciar que en la tesis transcrita, no solamente se ofrece un razonamiento jurídico, sino una expli-

⁶⁴ “DOTACIÓN DE EJIDOS”. Amparo administrativo en revisión 3778/21. Aguayo viuda de Piña Elena. 22 de julio de 1925. Mayoría de siete votos respecto de que el recurso sí fue legalmente interpuesto por parte del Presidente de la República. Disidentes: Ricardo B. Castro, Leopoldo Estrada y Ernesto Garza Pérez. Mayoría de seis votos respecto de que se sobreesayera por haber cesado los efectos del acto reclamado. Disidentes: Gustavo A. Vicencio, Sabino M. Olea, Salvador Urbina y Teófilo H. Orantes. La publicación no menciona el nombre del ponente (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XVII, p. 230, Tesis Aislada, No. de registro: 283609).

cación de por qué se habían otorgado los amparos en muchos casos. Dos años después se insistió en que “la concepción del amparo contra una dotación irregular, no implica que se desconozca el derecho de los pueblos para que se les dote de tierras, sino sólo que se han cometido irregularidades legales que es necesario subsanar”.⁶⁵ Hoy se diría, en términos de Roberto Gargarella, que esas tesis tenían un carácter “dialógico”, en el sentido de que por medio de ella, uno de los poderes del Estado se comunicaba con los otros dos. En todo caso, la jurisprudencia era parte del debate en el que unos veían en el amparo un obstáculo para la reforma agraria, mientras otros notaban deficiencias (“violaciones” dice la tesis) en los procedimientos del reparto agrario. Lo anterior significó que la jurisprudencia no se limita a adjudicar, sino que además ofrecía explicaciones, que formaban parte de debates políticos más amplios. Así por ejemplo, en 1926 una tesis explicó por qué los procedimientos agrarios debían estar en manos del Poder Ejecutivo y por qué la intervención del Poder Judicial debía limitarse.⁶⁶

⁶⁵ “DOTACIÓN DE EJIDOS”. Amparo administrativo en revisión 2109/25. Ramírez de Muñoz Amalia. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Leopoldo Estrada y Francisco Díaz Lombardo. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXI, p. 1099, Tesis Aislada, No. de registro: 281624).

⁶⁶ “PROCEDIMIENTO AGRARIO”. Amparo administrativo en revisión 1977/24. Cervantes Matilde y Ana María. 23 de enero de 1926. Unanimidad de ocho votos. La publicación no menciona el nombre del ponente (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XVIII, p. 142, Tesis Aislada, No. de registro: 282962).

Pero no pueden olvidarse los aspectos estrictamente adjudicatorios (decidir quién gana el litigio y bajo qué condiciones), ya que al final fueron ellos los que motivaron la supresión del amparo. Al analizar la copiosa producción jurisprudencial de los años anteriores a la supresión del amparo es evidente que, en algunos casos, la Corte estaba decidiendo a favor de los propietarios afectados y, en otros, a favor de los solicitantes de tierras.⁶⁷ Pero acaso no podría ser de otra manera, ya que había situaciones que justificaban decidir en una u otra dirección.

Es verdad que hay algunas tesis que pretendieron marcar cierta orientación ante el silencio o la oscuridad de la ley. Así, en 1927 una tesis endureció los requisitos para acreditar la categoría política de pueblos,⁶⁸ y en 1928 hay dos tesis que declararon procedente la suspensión en amparo cuando

⁶⁷ Con el fin de no sobrecargar este trabajo con un exceso de referencias, a continuación se ofrece una relación con los números de tesis (números de registro). En favor de la procedencia del amparo: 283304 y 283210 de 1926; 282340 de 1927; 280887, 280285 y 810106 de 1928; 338626 de 1929; 337980, 338112, 338106, 337822 de 1930. En cambio, se pueden señalar las siguientes tesis restrictivas del amparo: 281272 de 1927; 338187, 338419 y 338282, de 1929; 337941, 337453 de 1930.

⁶⁸ "CATEGORÍA POLÍTICA". Amparo administrativo en revisión 2480/24. Azcué de Bernot Valentina. 3 de agosto de 1927. Unanimidad de ocho votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXI, p. 336, Tesis Aislada, No. de registro: 280103).

se trataba de ampliación de ejidos⁶⁹ y de dotación de aguas.⁷⁰ No obstante, no hay nada en ellas o en otras que pareciera dar más protección a los propietarios afectados, y que representara un cuestionamiento de fondo de las reglas legislativas o constitucionales del reparto agrario. Al no existir indicios de dicho cuestionamiento en la jurisprudencia es más difícil explicar la supresión del amparo agrario. O eran los jueces de niveles inferiores quienes estaban otorgando amparos (o al menos suspensiones provisionales) en un número importante de asuntos, o era la propia Suprema Corte quien, independientemente de su propia jurisprudencia, estaba resolviendo en favor de los propietarios. Sin descartar la primera hipótesis, la investigación de Sandra Kuntz parece abonar a esta segunda hipótesis ya que, en uno de los casos citados, la sentencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte se resuelve en contra de la jurisprudencia según la cual no era obligatorio pagar en forma previa la indemnización

⁶⁹ "AMPLIACIÓN DE EJIDOS". Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión. J. Dolores Vergara e Hijos, sucesión de 21 de junio de 1928. Unanimidad de nueve votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXIII, p. 419, Tesis Aislada, No. de registro: 280887).

⁷⁰ "AGUAS". Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión. García Pimentel Luis. 21 de junio de 1928. Unanimidad de nueve votos, en lo referente a conceder la suspensión. Mayoría de cinco votos. Disidentes: Jesús Guzmán Vaca, Sabino M. Olea, Leopoldo Estrada y Manuel Padilla, en lo referente a otorgar dicha suspensión, previa fianza. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXIII, p. 415, Tesis Aislada, No. de registro: 280885).

por las afectaciones agrarias.⁷¹ Esto sugiere que la jurisprudencia no era un lugar en el que el Poder Judicial haya decidido enfrentarse al gobierno, ya que ninguna de las tesis analizadas contiene un juicio que descalifique a la reforma agraria como una cuestión de principio.

Cuando sobrevino la reforma de 1931, la Suprema Corte no tuvo problema alguno en aceptar sus consecuencias.⁷² A partir de ese año y hasta 1947, la Corte no tendría la posibilidad de arbitrar los procedimientos agrarios. Aunque sí la tuvo antes y después de esos tres lustros, pero no hay que olvidar que fue entonces cuando bajo el cardenismo, el reparto de la tierra alcanzó niveles mucho mayores que los de los años veinte.

386

En los años treinta se produjo una gran cantidad de tesis sobre el tema, la mayoría de las cuales no hacían sino repetir lo que la ley y las tesis anteriores afirmaban. Sin

⁷¹ Citado por Kuntz como ASCSJN; Fondo SCJN; Sección Segunda Sala; Serie: AMPARO EN REVISIÓN; Expediente 45-4; Año 1918, véase Kuntz, Sandra, *La Reforma Agraria durante los años veinte en los expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op. cit., nota 60, p. 16.

⁷² La primera tesis que reconoce la improcedencia del amparo se produjo tres meses después de la reforma. "AMPAROS CONCEDIDOS EN CONTRA LAS DOTACIONES DE EJIDOS". Amparo administrativo en revisión 2297/31. Comité Particular Administrativo de Santa María Canchedá. 24 de mayo de 1932. Unanimidad de cinco votos. Relator: Arturo Cisneros Canto. (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXV, p. 560, Tesis Aislada, No. de registro: 362727).

embargo, un aspecto que vale la pena destacar porque se trata de identificar al responsable de que “el amparo” haya sido un obstáculo a la reforma agraria que, según la propia Corte, tenía que ser removido:

LEY CONSTITUCIONAL DE 23 DE DICIEMBRE DE 1931, ESPÍRITU DE LA. El espíritu de dicha reforma constitucional fue acabar [...] con las **trabas que los propietarios afectados [...] oponían**, de diversas maneras, a la resolución del problema agrario [...] y que al cerrar expresamente a dichos propietarios afectados, todo recurso legal ordinario y aun el extraordinario del amparo contra las expresadas dotaciones o restituciones de tierras o aguas, reconociéndoles únicamente cuando se trata de dotación, el derecho de ser indemnizados, la propia reforma constitucional quiso proscribir para ellos el juicio de garantías [...] ya que de admitirse el juicio de amparo contra estos últimos actos, dejarían de cumplirse los propósitos de la expresada reforma constitucional, o sean, la pronta y correcta resolución del problema agrario.⁷³

⁷³ “LEY CONSTITUCIONAL DEL 23 DE DICIEMBRE DE 1931, ESPÍRITU DE LA”. Amparo administrativo en revisión 1397/33. Mier de Corcuera Guadalupe. 7 de

O sea que, según la Suprema Corte, la responsabilidad de las “trabas” era de los propietarios que promovían los amparos y no de los jueces federales que los otorgaban. Como si el amparo (los jueces incluidos) fuese un instrumento neutro del que los gobernados pudiesen “abusar” sin ayuda de los jueces. No es difícil pensar que era un espíritu de cuerpo lo que guiaba a la tesis referida.

Las tesis analizadas no bastan para saldar la polémica en torno a la supresión del amparo en materia agraria. Sin embargo, sí nos permiten plantear el problema de otra manera. Primero, podemos afirmar que no era a través de la jurisprudencia la forma en que se ponía dificultades a la reforma agraria, ya que no encontramos en tesis cuestionamientos importantes. Si eso es así, hay que preguntarse si los obstáculos estaban en sentencias de la Corte que no generaban tesis, o en sentencias de los juzgados y tribunales que no se plegaban a la jurisprudencia de la Corte –un caso de desobediencia que es perfectamente normal en cualquier orden corporativo–. Pero sobre todo, debe mantenerse la duda de si realmente se trataba de obstáculos importantes que iban más allá de la ley y del artículo 27 constitucional,

septiembre de 1933. Unanimidad de cinco votos. Relator: Jesús Guzmán Vaca. (Quinta Época, Instancia, Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXXIX, p. 147, No. de registro: 336514).

o si los gobiernos de Calles y del Maximato no estaban dispuestos a tolerar la más mínima "indisciplina" por parte del Poder Judicial.

No hay que olvidar que las relaciones entre los poderes eran profundamente asimétricas; además de las tensiones existentes en ciertos momentos. Ya en 1928 se había reformado la Constitución, a instancias de Álvaro Obregón (quien apenas era candidato a la presidencia) para eliminar la inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte.⁷⁴ Además, según Arnaldo Córdova, en mayo de 1931, o sea seis meses antes de la supresión del amparo en materia agraria, el Presidente de la Suprema Corte, Alberto Vázquez del Mercado, renunciaba a su cargo en protesta por la expulsión de Luis Cabrera del P.N.R., por un discurso donde criticaba los gobiernos del Maximato.⁷⁵

Obviamente, además de analizar la jurisprudencia se requiere explorar el contexto político de cada coyuntura para comprender tanto la supresión como la reinstauración del amparo. Es posible que el papel de la jurisprudencia haya sido solamente el de enviar señales de un poder a otro. Por

⁷⁴ Cfr. Kuntz, Sandra, *La Reforma Agraria durante los años veinte en los expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, op. cit., nota 60, p. 28.

⁷⁵ Córdova, Arnaldo, *La Revolución en crisis. La aventura del Maximato*, México, Cal y Arena, 1995, p. 199.

lo pronto, podemos estar seguros de que en el tema del amparo se jugaban no sólo las tensiones entre propietarios afectados y núcleos agrarios solicitantes, sino sobre todo la relación entre los poderes del Estado. El hecho de que era una cuestión estrictamente política no restaba importancia, sino que le imprimía una connotación particular a la pregunta fundamental: ¿era posible la reforma agraria sin eliminar el arbitraje de la Suprema Corte en los conflictos agrarios? En otras palabras, ¿era viable el “constitucionalismo social” que es un orgullo nacional?

5. La estructura territorial de los ejidos

390

Hasta aquí nos hemos referido a cuestiones que, de manera unánime, son reconocidas como relevantes por los estudiosos de las cuestiones agrarias en México. Pero hay aspectos que, a pesar de quedar fuera del paradigma agrario, han resultado fundamentales en la vida de los ejidos. Ellos son la estructura territorial y la existencia de diferentes categorías de sujetos dentro de los núcleos agrarios, temas a los cuales dedicamos este apartado y el siguiente.

Hoy en día, sobre todo desde la expedición de la Ley Agraria en 1992, se reconoce que los ejidos tienen una estructura territorial formada por tres componentes: el asentamiento humano, las tierras parceladas y las tierras de uso

común. El Procede⁷⁶ contribuyó en una medida importante a la consolidación de esa estructura, en la medida en que trajo consigo, en más del noventa por ciento de los ejidos, la expedición de títulos para cada una de esas partes, con la correspondiente diferenciación de su régimen jurídico. Desde luego, no es éste el lugar para emprender un estudio sistemático de ese punto, pero sí para ver el modo en que la jurisprudencia fue recogiendo y redefiniendo lo que las leyes y la práctica administrativa iban configurando en dicha estructura.

Comencemos por el tema de la zona de urbanización ejidal (al principio denominada fundo legal). Si bien la relación del mundo agrario con la urbanización es sumamente compleja, para efectos de este trabajo distinguiremos entre dos grandes procesos: uno es la ocupación de tierras ejidales y comunales por la expansión de las grandes ciudades, cuestión que ha dado lugar a una abundante bibliografía y que aquí mencionaremos someramente. El otro es el de la urbanización del campo, es decir, el incremento de bienes de uso colectivo en las localidades que sin dejar de ser rurales experimentan cambios en la vida comunitaria por

⁷⁶ Programa de Certificación de Derechos Ejidales y de Solares Urbanos, promovido por el Gobierno federal a partir de la reforma de 1992 para “ordenar” la propiedad de los núcleos agrarios.

tener (o por carecer de) ciertos equipamientos y servicios básicos.⁷⁷

Cuando nos asomamos al modo en que la jurisprudencia ha reflejado el desarrollo del régimen jurídico de los poblados rurales, lo que encontramos es un proceso que va del uso de la categoría antigua de “fundo legal”, hasta la consolidación del concepto de “zona de urbanización ejidal” (que a su vez fue rebautizada como “tierras del asentamiento humano” por la Ley Agraria de 1992). Podría pensarse que la “urbanización del ejido” habría sido un proceso muy posterior al inicio de la reforma agraria. La ideología de la Revolución Mexicana fue, efectivamente, fundamentalmente agrarista y es fácil suponer que el México urbano no estaba en el horizonte de los forjadores del Estado posrevolucionario –incluso es posible constatar una cierta dosis de antiurbanismo en dicha ideología–. No obstante, la condición urbana de la vida comunitaria en los poblados rurales estuvo presente desde el principio, y ello se ve claramente en la jurisprudencia agraria. Destaca en este sentido la siguiente tesis de 1918:

⁷⁷ Si en el mundo rural tradicionalmente encontramos apenas calles, plazas y algún otro elemento de uso común (como fuentes y abrevaderos), durante el siglo veinte se produjo un cambio radical, debido precisamente a la aparición de muchos otros bienes de uso colectivo: alumbrado público, escuelas, servicios de salud, sistemas de provisión de agua y saneamiento en los hogares y un largo etcétera.

FUNDO LEGAL. Es indispensable para la existencia de un pueblo, puesto que de su extensión superficial se toma el terreno necesario para calles, plazas, establecimientos públicos y demás servicios, en general.⁷⁸

A pesar de que México era una sociedad predominantemente rural, incluso para el campo se reconocía la necesidad de “establecimientos públicos y demás servicios”, así como una voluntad manifiesta de prever una forma ordenada

⁷⁸ Amparo administrativo. Revisión del auto de suspensión. Cobián Feliciano. 31 de enero de 1918. Mayoría de seis votos. Disidentes: Agustín de Valle, Enrique García Parra, Enrique Moreno, Manuel E. Cruz y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, T. II, p. 271, Tesis Aislada, No. de registro: 811489). Véase también las tesis con números de registro: 811601, 291107 y 811491 de ese mismo año. Problema Agrario. Amparo administrativo. Revisión del auto de suspensión. Curbelo Julio F. 21 de marzo de 1918. Mayoría de siete votos. Ausentes: Enrique M. de los Ríos, Manuel E. Cruz y Enrique García Parra. Disidente: Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, p. 963, Tesis Aislada, No. de registro: 811601); “LEYES SOBRE RESTITUCIÓN DE EJIDOS O DOTACIÓN DE FUNDO LEGAL A LOS PUEBLOS”. Amparo administrativo. Revisión del auto de suspensión. Pastor Moncada viuda de Blanco Teodora. 2 de febrero de 1918. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Tomo II, p. 306, Tesis Aislada, No. de registro: 291107); “POSESIÓN”. Amparo administrativo. Revisión del auto de suspensión. Cobián Feliciano. 31 de enero de 1918. Mayoría de seis votos. Disidentes: Agustín de Valle, Enrique García Parra, Enrique Moreno, Manuel E. Cruz y Victoriano Pimentel. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, p. 272, Tesis Aislada, No. de registro: 811491).

de ocupación del territorio. Pero lo más interesante de la figura del fundo legal es que representa una fragmentación del territorio que conlleva la formación de regímenes distintos de propiedad dentro de lo que parecería uno mismo.

Es interesante advertir una cierta ambivalencia en el carácter de los poblados donde se desarrolló la vida comunitaria de lo que después sería el ejido: por un lado, son “urbanos” en contraste con las tierras circundantes, pero al mismo tiempo es rural en contraste con las ciudades de talla mayor. De hecho, esta última distinción es la que justifica una tesis que autoriza la portación de armas de fuego en las zonas de urbanización de los ejidos,⁷⁹ lo cual, por cierto, debería ser suficiente para reconocer los criterios geográficos como “fuente de derecho”.

De regreso a los terrenos, a pesar de que, en la definición genérica de la propiedad ejidal existe una corporación propietaria de un conjunto de tierras, lo que en realidad

⁷⁹ Tesis número sobre portación de armas en zonas rurales de 2004. “PORTACIÓN DE ARMAS DE FUEGO POR EJIDATARIOS EN LAS ÁREAS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EJIDALES. ES LÍCITA SI SE CUMPLEN LOS REQUISITOS DEL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL DE ARMAS DE FUEGO Y EXPLOSIVOS”. Amparo directo 249/2004. 21 de octubre de 2004. Mayoría de votos. Disidente: Patricia Mújica López. Ponente: Arturo Cedillo Orozco. Secretario: Hugo Peyro Valles. (Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXI, Marzo de 2005, p. 1190, Tesis Aislada, No. de registro: 178953).

sucede es que cada uno de los elementos de la estructura territorial está sujeto a reglas distintas. Y esa fragmentación fue registrada por la jurisprudencia desde los inicios de la reforma agraria, lo que queda claro en una tesis de 1918:

FUNDO LEGAL. No es, necesariamente, una propiedad común o colectiva, puesto que los vecinos de los pueblos adquieren la posesión y la plena propiedad privada de los lotes en que construyen sus habitaciones.⁸⁰

Como señalamos en el segundo apartado de esta investigación, en esos años todavía no estaba claro que con el tiempo las parcelas ejidales serían parte de un patrimonio colectivo de carácter inalienable. Lo que es notable en la tesis transcrita, es que desde entonces, se distinguía con claridad el fundo legal como el espacio donde los campesinos construirían sus "habitaciones". La noción abstracta de "la tierra" que recorre el discurso agrario se desdobra así, en unos lugares para trabajar y otros para habitar. No era, el

⁸⁰ Amparo administrativo en revisión. Cobián Feliciano. 21 de octubre de 1918. Unanimidad de diez votos. Ausente: Enrique Moreno. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo III, p. 1090, Tesis Aislada, No. de registro: 290721).

fundo legal, un espacio residual o marginal, y una vez más se recurre a la historia para ilustrar su importancia:

FUNDO LEGAL. A partir de la ordenanza de 26 de mayo de 1567, todos los pueblos de la República han tenido derecho para poseer, en comunidad, la porción de terreno que se llama fundo legal; ese derecho subsiste, pues las leyes posteriores han aumentado la extensión del fundo y señalado la manera de medirlo, pero ninguno ha derogado ese derecho.⁸¹

Con los años, la idea de “fundo legal” fue reemplazada por la de “zona urbanizada”, que aparece por primera vez en la ley en 1927,⁸² y después “zona de urbanización ejidal”. Para los años sesenta se ha dejado de utilizar en la jurisprudencia el nombre antiguo, y la primera mención del moderno es de 1949,⁸³ pero no se trata de un cambio de régimen, ya

⁸¹ Amparo administrativo en revisión. Compañía Explotadora de Terrenos de Veracruz y Oaxaca, S. A. 2 de junio de 1925. Mayoría de siete votos. Disidentes: Leopoldo Estrada y Francisco Díaz Lombardo. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XVI, p. 1219, Tesis Aislada, No. de registro: 279876).

⁸² Artículo 50 inciso a) de la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución. D.O.F. del 27 de abril de 1927.

⁸³ “EJIDOS, EXPROPIACIÓN A LOS, POR URBANIZACIÓN”. Amparo administrativo en revisión 1552/48. Comisariado Ejidal de la Magdalena de las Salinas. 14 de marzo de 1949. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Franco Carreño. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Segunda

que se mantiene la tendencia señalada desde un principio: la propiedad privada individual del ejidatario sobre el solar urbano. Lo que se produjo fue un desarrollo reglamentario que corrió en paralelo con la aparición de una nueva figura jurídica en el ejido, el “avecindado”, de quien nos ocuparemos más adelante. Lo más interesante, en todo caso, es que la zona de urbanización tuvo un peso importante en los procedimientos agrarios desde un principio. Así, entre 1926 y 1934 existen por lo menos cinco tesis en las que se declara improcedente la suspensión para efectos del amparo, contra actos “tendientes” a la formación del fundo legal.⁸⁴ En una de ellas se ofrece una explicación que esgrime un interés público, como si fuese tarea del juzgador la definición de las políticas públicas. En ella se afirma que al otorgar la suspensión:

Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCIX, p. 1908, Tesis Aislada, No. de registro: 320269).

⁸⁴ Son las tesis cuyos datos de identificación son: “FUNDOS LEGALES”. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XVIII, p. 1067, Tesis Aislada, No. de registro: 283386); “FUNDO LEGAL”. (Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXVII, p. 518, Tesis Aislada, No. de registro: 338218); “FUNDO LEGAL”. (Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXXII, p. 1146, Tesis Aislada, No. de registro: 337514); “FUNDO LEGAL”. (Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXXII, p. 190, Tesis Aislada, No. de registro: 337453); “FUNDO LEGAL”. (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XL, p. 2529, Tesis Aislada, No. de registro: 336439).

...se perjudicaría a la sociedad y al Estado, por el interés que tienen en que se aumenten los centros de población, se fraccionen los latifundios, desarrollándose la pequeña propiedad, se fomente la agricultura y se dote de tierras a los pueblos y rancherías...⁸⁵

Obviamente, varios de los propósitos mencionados por la tesis estaban en el centro del programa agrario de la pos-revolución y habían sido explícitamente señalados en las leyes, pero aquello de que “se aumenten los centros de población” escandalizaría a los especialistas en planeación regional por la dispersión de los asentamientos humanos –que era uno de los desastres de nuestro modelo territorial– no pudo haber sido más que una ocurrencia del redactor de la tesis, pues nos hablaba de un imaginario geográfico del Poder Judicial que valdría la pena explorar. En todo caso, lo que se ha querido mostrar hasta aquí, es que el fondo legal no fue una figura marginal en la jurisprudencia, y no solamente por su importancia simbólica que fue exaltada por muchas tesis, sino que fue utilizada como criterio para decidir

⁸⁵ “FUNDO LEGAL”. Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 3011/30. Compañía Comercial de Fincas Rústicas y Urbanas, S.A., 15 de mayo de 1931. Mayoría de tres votos. Ausente: Enrique Osorno Aguilar. Disidente: Fernando de la Fuente. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXXII, p. 190, Tesis Aislada, No. de registro: 337453).

cuestiones decisivas relacionadas con la procedencia de la suspensión en los juicios de amparo.⁸⁶

Conforme avanzaban las décadas se fue haciendo evidente que no se trataba simplemente de un cambio de nombre (de fundo legal a zona de urbanización), sino que más bien ésta última resultaba aplicable exclusivamente a los núcleos agrarios, mientras que la primera quedaba como una forma de fijar los límites de los centros de población en general. Así, la idea de fundo legal abandona a la legislación agraria (federal) y se mantiene en la de muchos estados de la república, pero al margen del régimen de la reforma agraria y sólo a manera de un dispositivo para distinguir el mundo rural del urbano, comúnmente para efectos fiscales.⁸⁷ Naturalmente, esta disociación fue una fuente de conflictos, y por eso encontramos una serie de tesis –que sería largo reseñar aquí– en las cuales la Suprema Corte trataba de lidiar con

⁸⁶ Aunque sea marginalmente, para dar un ejemplo más de la importancia que se daba al fundo legal, conviene señalar la existencia de una tesis de 1930, la número 338123, en la que la dotación del mismo es equiparada a una “modalidad a la propiedad”. “FUNDO LEGAL”. Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 1824/29. Utah Tropical Fruit Co. 1º de marzo de 1930. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Enrique Osorno Aguilar. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XVIII, p. 1225, Tesis Aislada, No. de registro: 338123).

⁸⁷ Por desgracia, no se ha hecho un estudio que esclarezca en cuáles estados de la República se siguió (o se sigue) utilizando el concepto de fundo legal, ni mucho menos con qué consecuencias jurídicas.

la concurrencia de las atribuciones agrarias de las autoridades federales, con las atribuciones urbanas de las autoridades locales.⁸⁸

Ahora bien, si en la primera mitad del siglo la zona de urbanización fue para la jurisprudencia un componente importante de los ejidos, a partir de los años sesenta esa importancia declina hasta llegar a un punto en el que las tierras que ella ocupa dejan de ser consideradas “bienes agrarios”. Para comenzar, en 1961 aparece una tesis que, contradiciendo las de los años veintes, declara la procedencia del amparo contra las resoluciones relativas a zona urbana.⁸⁹

En el mismo sentido, existen dos tesis de 1971 que debilitan la protección de los derechos sobre solares mediante el amparo agrario (el promovido por los núcleos, en este caso).⁹⁰ En 1975 se niega la suplencia de la queja en esa

⁸⁸ Los interesados podrán recurrir a los siguientes números de registro: 334968, de 1935 (sobre el fundo legal de Manzanillo, Colima), la 334734 de 1936; la 330703 de 1939; la 308324 de 1942, la 325511 de 1943 y la 320269 de 1949.

⁸⁹ “AGRARIO. PROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL SOBRE FORMACIÓN DE ZONA URBANA Y ADJUDICACIÓN DE SOLARES DE UN EJIDO”. Amparo en revisión 6303/60. Jesús Nicolás Guerrero Martínez. 10 de julio de 1961. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. (Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XLIX, Tercera Parte, p. 10, Tesis Aislada, No. de registro: 267422).

⁹⁰ “AGRARIO. AMPARO AGRARIO”. DEFINICIÓN. Volumen 33, página 15. Amparo en revisión RA-327/71. Paula Robles Cervantes y coagraviados. 27 de septiembre de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

materia,⁹¹ y en 1978 se deriva la competencia sobre conflictos por la zona urbana hacia los jueces civiles.⁹² Para culminar el proceso, una tesis de 1985 ofrece la explicación de esta tendencia al afirmar que “[...] la zona urbana de un ejido [...] no está formada por tierras inalienables destinadas a cultivos agrícolas y, por ende, no se trata de bienes agrarios, en sentido estricto [...]”.⁹³

(Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 97-102, Sexta Parte, p. 344, Jurisprudencia, No. de registro: 253295); “AGRARIO. SOLARES URBANOS. CADUCIDAD Y SOBRESUMIMIENTO POR INACTIVIDAD”. Amparo en revisión RA-684/71 (4021/67). María Nieves Martínez. 6 de marzo de 1972. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. (Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 39, Sexta Parte, p. 18, Tesis Aislada, No. de registro: 256441).

⁹¹ “SUPLENCIA DE LA QUEJA. SOLARES URBANOS”. Amparo en revisión 170/75. Camerino Cruz Juárez y coagraviados. 17 de junio de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. (Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 78, Sexta Parte, p. 72254579, Tesis Aislada, No. de registro: 254579).

⁹² “ZONA URBANA EJIDAL, LOS JUECES CIVILES SON COMPETENTES PARA CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS PLANTEADAS CON MOTIVO DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO SOBRE SOLARES UBICADOS EN”. Amparo en revisión 507/77. Ignacio Castro Garay. 9 de enero de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Luz María Perdomo Juvera. Secretario: Florida López Hernández. (Séptima Época, Instancia, Tribunales Colegiados de circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 109-114, Sexta Parte, p. 233, Tesis Aislada, No. de registro: 252607).

⁹³ “AGRARIO. COMPETENCIA. ZONA URBANA EJIDAL”. Amparo en revisión 2683/83. Pedro Bautista Barajas. 27 de agosto de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco. Secretaria: María Magdalena Córdoba Rojas. (Séptima Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 199-204, Séptima parte, p. 103, Tesis Aislada, No. de registro: 245220). En el mismo sentido, la 249626 de 1983. “SOLARES URBANOS EJIDALES, CONTROVERSIAS SOBRE POSESIÓN DE LOS. NO SON DE MATERIA AGRARIA, NI PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA”. Amparo en revisión

Esa tendencia al desmembramiento de la zona urbana ejidal puede ser defendida desde la perspectiva del régimen constitucional de los asentamientos humanos, con el argumento de que todos los centros de población deben estar sujetos a un mismo ordenamiento territorial y que el predominio del régimen ejidal sobre algunos de ellos (que son decenas de miles y en ellos habita la mayor parte de la población rural, por cierto) supone algún tipo de “enclave corporativo” que distorsiona la gestión de los servicios y, sobre todo, dificulta el ejercicio de las atribuciones municipales en materia de regulación de los usos del suelo.⁹⁴ Por eso, no se trata aquí de lamentar ese proceso, sino simplemente de consignarlo para dar una idea de la complejidad territorial de las instituciones agrarias.

Decimos que es apenas una tendencia al desmembramiento porque, al mismo tiempo, tanto en la legislación como en la práctica administrativa (así como en la vida interna de los ejidos) se observan tendencias contrarias, es decir,

146/83. Higinio Cruz Gervacio y Cruz Luz González de Cruz. 9 de agosto de 1983. Unanimidad de votos. Ponente: Gerardo David Góngora Pimentel. (Séptima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 175-180, Sexta Parte, p. 204, Tesis Aislada, No. de registro: 249626).

⁹⁴ He desarrollado ese argumento en más de una ocasión, en Azuela, Antonio “Ciudadanía y Gestión Urbana en los Poblados Rurales de Los Tuxtlas”, *Estudios Sociológicos* 39, núm. 39, Vol. XIII, Sep., 1995; Azuela Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, op. cit., nota 43.

mantener la unidad territorial de los núcleos agrarios, incluyendo como parte fundamental de los mismos a sus zonas urbanas. En la siguiente sección veremos que los *avecindados*, que son una figura jurídica directamente vinculada a los solares de las zonas de urbanización, han sido declarados por la jurisprudencia como “parte de la clase campesina”. Por ahora, continuamos con el recuento de la jurisprudencia sobre la estructura territorial del *ejido*.

El segundo elemento de dicha estructura son las parcelas, o sea las porciones de tierra que se distribuyen entre los campesinos para su cultivo en forma individual. Como se sabe, los intentos de colectivización de la actividad agrícola del cardenismo (y más tarde, del *echeverrismo*) no llegaron muy lejos; y en la inmensa mayoría de los *ejidos* la producción estaba más ligada a la economía familiar de cada *ejidatario(a)* que a la del *ejido* como un todo. De hecho, la parcela *ejidal* es un elemento tan fuerte en el universo simbólico de la reforma agraria, que en algunos círculos no se entendió el balance entre los derechos del *ejido* en su calidad de sujeto colectivo y los de sus integrantes, los *ejidatarios*.⁹⁵ La jurisprudencia, en cambio, no se equivocó al

⁹⁵ No es trivial constatar que uno de los miembros más destacados del “*star system*” de la opinión pública México contemporáneo, confunde *ejidos* con parcelas *ejidales*. Así, Jorge Castañeda, en su tratado sobre los mexicanos, “hoy, sobreviven cinco millones y medio de *ejidos*”, (cifra que obviamente se refiere a las

ocuparse de la parcela, que aparece una y otra vez en las tesis de la Suprema Corte y, más adelante, de los Tribunales de Circuito. Una definición típica de su lugar en el régimen agrario está en la siguiente tesis, de 1959.

EJIDOS. DERECHO INDIVIDUAL. El derecho individual de cada ejidatario con respecto a su parcela deriva del que le corresponda al ejido por virtud de la dotación de tierras con que hubiera sido beneficiado; por lo cual, si no existe el derecho del ejido a determinadas tierras, tampoco puede existir derechos de individuos algunos a parcelas formadas sobre esas tierras.⁹⁶

404

Como ha quedado apuntado, la idea del “ejido provisional” que predominó en las primeras décadas de la reforma agraria fue abandonada con la consolidación del ejido en su carácter de sujeto colectivo. Pero lo que se consolidó no fue un sistema de explotación colectiva, sino uno en el que el acceso a la tierra (y su explotación) era predominantemente individual (acaso sea más correcto decir: familiar) aunque

parcelas y no a los ejidos, los cuales no llegan a 32 mil. Véase Castañeda, Jorge, *Mañana o pasado. El misterio de los mexicanos*, México, Aguilar, 2011, p. 72.

⁹⁶ Amparo en revisión 4006/58. Altagracia Guzmán y coagraviados. 30 de marzo de 1959. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. (Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XXI, Tercera Parte, p. 28, Tesis Aislada, No. de registro: 268332).

en el contexto de una corporación. Incluso más allá de la era clásica del ejido, la parcela depende de (pero también está protegida por) la corporación que es titular de los derechos principales sobre la tierra. A pesar de que los derechos del ejidatario son una derivación de los derechos del ejido del que forma parte, la jurisprudencia no dudó en proteger al ejidatario de las posibles arbitrariedades de las autoridades internas del ejido.⁹⁷

Ahora corresponde a las tierras de uso común, o sea el tercer gran componente de la estructura territorial del ejido. Aparentemente, es mucho más importante que las parcelas, ya que a nivel nacional más de dos terceras partes de la superficie total que ocupan los núcleos agrarios están formadas precisamente por esas tierras. Sin embargo, la cifra es engañosa, porque en realidad se trata en su mayoría de tierras desérticas o semidesérticas que han sido objeto de un aprovechamiento muy por debajo de su peso específico en términos de extensión.

⁹⁷ El título de una tesis de 1969 es suficiente para ejemplificar esto. "AGRARIO. ASAMBLEA GENERAL DE EJIDATARIOS. TIENE FACULTAD PARA DECIDIR SOBRE LA EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA DEL TERRENO COMUNAL, PERO NO SOBRE LA DE LAS PARCELAS INDIVIDUALES". Amparo en revisión 1625/69. Marcelino Pérez y coagraviados. 10 de noviembre de 1969. Cinco votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez, (Séptima Época, Instancia: Segunda Sala; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 11, Tercera Parte; p. 13, Tesis Aislada, No. de registro: 239194).

Desde luego, están las áreas forestales de las que no nos ocuparemos en este trabajo y que han sido objeto de aprovechamientos cada vez más exitosos por parte de los núcleos agrarios. Lo que aquí señalamos es que la jurisprudencia, al igual que la propia legislación, no ha sido determinante en la conformación del régimen de las tierras de uso común. Da la impresión de que el impulso fundamental de la reforma agraria, que como ha señalado Arturo Warman, tuvo un sesgo agrícola (y más tarde agropecuario), que privilegiaba el uso de la parcela individual y que tuvo de resultado que las tierras de uso común tuviesen un carácter residual. En realidad, los bienes de uso común dentro de la estructura territorial de los ejidos no son solamente las tierras así designadas. En la mayor parte de los núcleos agrarios los bienes de uso común que generan mayores preocupaciones y conflictos a sus miembros son los servicios y los equipamientos de las zonas urbanas, ya que están relacionados con necesidades cotidianas de todos los pobladores: el agua, el alumbrado, la energía eléctrica, etcétera.

En la primera exploración de la base de datos que se ha utilizado para esta investigación, no se han identificado tesis jurisprudenciales que contuvieran nada relevante para reportar sobre las tierras de uso común. Esto podría modificarse con una revisión más profunda de las tesis, pero por lo pronto queda la impresión de que son un simple telón de

fondo, con las parcelas y el poblado en primer plano, como el paisaje que nos enseñó a mirar la escuela mexicana de pintura.⁹⁸

En los siguientes apartados veremos que en realidad el paisaje es mucho más complejo que el de la imagen oficial del México posrevolucionario. Al estudiar las diferentes categorías de sujetos agrarios (avecindados, ejidatarios y poseionarios), así como los “bienes distintos a la tierra”, la estructura territorial se vuelve más rica y al mismo tiempo más difícil de comprender. De hecho no hemos siquiera mencionado algunos procesos territoriales que han cambiado radicalmente la experiencia del ejido y que incluso han llegado a la jurisprudencia,⁹⁹ sin embargo, creemos que con los elementos que hemos identificado hasta aquí es suficiente para comenzar a observar al ejido más allá de las categorías que han atraído la atención de los analistas (como la inalienabilidad de la propiedad), para lo cual es indispensable incorporar una dimensión geográfica en el análisis.

⁹⁸ El único aspecto relevante podría ser el hecho de que, en contra de lo que suele pensarse, la Corte nunca tuvo problema en reconocer la propiedad común de los ejidos y comunidades sobre sus recursos forestales. Véanse las tesis con números de registro: 288535 de 1920, 283021 de 1926, 336861 de 1933 y 257714 de 1966.

⁹⁹ Tal es el caso de la formación de asentamientos irregulares en los ejidos ubicados en las periferias de las ciudades que experimentan altas tasas de crecimiento.

Lo que encontramos con esa mirada es que existe una fragmentación territorial que no es una simple zonificación de diferentes “usos del suelo”, sino que corresponde a una fragmentación institucional que marca la vida de los ejidos.

Esa complejidad territorial suele pasar desapercibida cuando se piensa en el régimen agrario como un aspecto que ocurre allá en el campo, como si lo rural fuese otro territorio y no estuviese cada vez más integrado al mundo urbano. Y es que la fuerza simbólica de la identidad campesina (y más recientemente de la indígena) es tan grande, que con frecuencia da lugar a un imaginario geográfico dual (ciudad-campo), que ya no existe en la realidad. Esa complejidad territorial se aprecia con mayor claridad a continuación, al entrar a la escena de los diferentes tipos de “sujetos agrarios”.

6. Los sujetos agrarios: de la igualdad campesina a la propiedad estamental

Así como el ejido tiene una estructura territorial en la que se distinguen claramente unas áreas de otras, también tiene una estructura social, formada por diversas categorías de “sujetos agrarios”, que se distinguen entre sí, al igual que las áreas, por su régimen jurídico. Esto significa que no todos tienen los mismos derechos. A pesar de que en sus orígenes el

reparto agrario estaba marcado con un claro sentido igualitario, a lo largo de los años fueron apareciendo razones (difíciles de justificar en términos del propio agrarismo) para diferenciar entre clases de sujetos. Dejando de lado a los núcleos mismos como sujetos de derecho y pensando solamente en personas de carne y hueso, hoy en día, tanto en la ley como en la práctica del derecho agrario, se reconocen tres clases de sujetos que corresponden al mismo número de categorías sociales: ejidatarios, avocindados y poseionarios. Esto que constituye una verdadera estratificación social consagrada en la ley, no es una emanación natural del régimen agrario, es decir, tiene una historia. En las páginas siguientes se ofrece una sucinta reseña del modo en que fueron apareciendo y, sobre todo, de cómo la jurisprudencia fue aclarando de qué se trataba.

Antes de que surgieran las categorías de sujetos que hoy existen dentro de los ejidos, los individuos que formaban parte de las corporaciones agrarias solicitantes de tierras recibían el nombre de vecinos. Hay una connotación de igualdad que impregna a la idea de vecino, que viene de la Edad Media, que es nada menos que la forma de designar a los ciudadanos en el reino de Castilla, y que obviamente

se difundió en la Nueva España con el mismo significado.¹⁰⁰ Todavía en el siglo XIX se utilizó como categoría fuerte para fines electorales. El hecho de que la categoría de vecino haya sido suplantada por la de ejidatario en el régimen agrario obedece, en el fondo, a uno de los aspectos fundamentales de la reforma agraria mexicana, que fue el haber negado a los pueblos, rancherías (y demás “corporaciones”) el estatus de entidades de gobierno local que habían tenido desde el siglo XVI. Aunque hoy el ejido funciona, de facto, como un cuarto nivel de gobierno,¹⁰¹ en el mundo del derecho no es más que una corporación propietaria de la tierra y de algunos otros recursos asociados a ella. No puede sorprendernos, por ello, que el nombre jurídico de sus miembros no tenga la misma connotación que la de ciudadanos.

En los primeros años de la jurisprudencia agraria, se menciona a los vecinos de los pueblos en el carácter de titulares últimos de los derechos establecidos por las leyes agrarias, y no solamente personas que tienen derecho a recibir “una parcela”. En una tesis de 1933, por

¹⁰⁰ Cfr. Herzog, Tamar, *Defining Nations. Immigrants and Citizens in Early Modern Spain and Spanish America*, New Haven, Yale University Press, 2003.

¹⁰¹ Cfr. Melé, Patrice (coord.), *Conflicts de proximité et dynamiques urbaines*, *op. cit.*, nota 46; Azuela, Antonio “Ciudadanía y Gestión Urbana en los Poblados Rurales de Los Tuxtlas”, *Estudios Sociológicos* 39, *op. cit.*, nota 94.

ejemplo, se establece que "...la explotación comercial de los terrenos forestales, comunales o ejidales, solamente podrá hacerse por organizaciones formadas por vecinos del lugar...".¹⁰²

Sin embargo, la categoría de vecino fue cediendo su lugar a las del derecho agrario posrevolucionario, de modo que en la jurisprudencia más reciente se utiliza únicamente en su acepción de persona que reside en un determinado lugar, y ya no se emplea para designar a los integrantes de los pueblos en tanto que comunidades políticas.

Por su parte, la palabra ejidatario, que no existía antes de la Revolución Mexicana, resultó ser un derivado obvio de la palabra ejido, cuando ésta comienza a designar a la corporación (como explicamos antes). En su génesis existe algo poco usual: aparece por primera vez en una ley de 1925, pero ya se había presentado antes en una tesis, con un fraseo casi idéntico. En la tabla se comparan ambos textos.

¹⁰² "EXPLOTACIÓN COMERCIAL DE LOS TERRENOS FORESTALES, COMUNALES O EJIDALES". Amparo administrativo en revisión 13314/33. Terán A. Daniel. 1o de abril de 1933. Unanimidad cinco de votos. Relator: Daniel V. Valencia. (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXXII, p. 1890, Tesis aislada, No. de Registro: 336861).

<p style="text-align: center;">Tesis jurisprudencial EJIDATARIOS. 1924</p>	<p style="text-align: center;">Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución de Patrimonio Parcelario Ejidal 1925</p>
<p>“Conforme a los artículos 27 constitucional y 11 de la Ley del 6 de enero de 1915, las corporaciones de población que de hecho o por derecho guardan el estado comunal para los efectos de disfrutar las tierras, bosques y aguas con que hayan sido dotadas tienen personalidad jurídica que radica en la masa de los ejidatarios, y puede ejercitar sus derechos por medio del...” (negritas nuestras), Tesis 313086. Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo XL, p. 761, Tesis Aislada (Penal).</p>	<p>Artículo 3. “La capacidad jurídica que el artículo 27 constitucional y el artículo 11 de la ley de 6 de enero de 1915 reconoce a las corporaciones de población que de hecho, o por derecho, guardan el estado comunal para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, radica en la masa de ejidatarios del pueblo, los que, reunidos en junta o por mayoría de votos, determinarán todo lo que, al disfrute convenga...” (negritas nuestras)</p>

Más allá de su definición jurídica, la palabra “ejidatario” remite a la categoría social más emblemática del México posrevolucionario. Pero no es éste el lugar para intentar un tratamiento sistemático de la cuestión, solamente se trata de contrastar su evolución jurídica con la de los otros sujetos del panorama agrario. Así, después de la mencionada tesis de 1924 no volvió a aparecer sino hasta 1928, pero dominaba el discurso del derecho agrario en todas sus modalidades. Por cierto, de manera muy temprana surgió la

pregunta de si las mujeres también tenían derecho a recibir tierra. El fraseo es elocuente y no requiere comentario:

DOTACIÓN DE EJIDOS. ... y como no hay disposición legal alguna que excluya a las mujeres, que tengan el carácter de jefes de familia, del derecho a participar en la dotación, no constituye violación de garantías incluir en el censo agrario a las mujeres, cuando tienen dicha calidad.¹⁰³

Para no abrumar al lector con una retahíla de transcripciones, baste con señalar que, en la era del ejido perpetuo, la condición jurídica de los ejidatarios se fortaleció notablemente y en ello no sólo la ley, sino también la jurisprudencia tuvo un papel muy importante. La muestra más elocuente de ese proceso es una tesis que se refiere al amparo agrario. Vale la pena aclarar que ya no se trata del amparo al que, con éxito variable, recurrieron los propietarios para defenderse del reparto agrario, sino de una reforma a la Ley de Amparo de principios de los años sesenta con la que se otorgaron nuevas prerrogativas a los núcleos agrarios para garantizar su

¹⁰³ Amparo administrativo en revisión 3077/21. García de León María Carmen y coags. 11 de julio de 1928. Unanimidad de diez votos. La publicación no menciona el nombre del ponente. (Quinta Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXIII, p. 571, Tesis Aislada, No. de registro: 280954).

acceso al juicio de garantías.¹⁰⁴ Pues bien, en una tesis de 1972, se enumeran veinte de esas prerrogativas, pero se aclara que se trata de:

... una institución que tiene por objeto la tutela y protección de los ejidatarios, comuneros y núcleos de población ejidal o comunal...¹⁰⁵

En forma deliberada o no, lo que la tesis anuncia es que los derechos derivados del amparo agrario no serían extensivos a los avecindados, que ya para entonces eran un número importante de personas que vivían en y bajo la égida de los ejidos. De hecho, para los años setenta los cambios en la estructura demográfica del país estaban produciendo un fenómeno que no previó la reforma agraria: los habitantes del campo comenzaban a superar en número a los beneficiarios del reparto agrario, de modo que la fórmula de “un hombre/una parcela” comenzaba a dejar de ser viable. A pesar de que el discurso jurídico agrario seguía viendo al ejidatario como la figura central de los procesos agrarios, ya

¹⁰⁴ Lanz-Cárdenas, Fernando, *El juicio de amparo en materia agraria*, México, Editorial Jus, 1977.

¹⁰⁵ Amparo en revisión 8956/65. J. de Jesús Bermúdez Tavares. 25 de julio de 1972. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Nota: En el Informe de 1972, la tesis aparece bajo el rubro “AGRARIO. QUE SE ENTIENDE POR MATERIA AGRARIA.” (Séptima Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 43, Primera Parte, p. 85, Tesis Aislada, No. de registro: 233422).

había síntomas de que el modelo se alejaba cada vez más de lo que ocurría con la relación entre la población y el territorio. Por ello, comienzan a abundar las tesis motivadas por la inconformidad de los ejidatarios debido a acciones de autoridades agrarias que dotaban tierras a nuevos solicitantes.¹⁰⁶

Los avecindados son, al momento de su aparición, una categoría marginal, casi accidental, en la historia de la reforma agraria. Son mencionados por primera vez en el Código Agrario de 1940, con motivo de la posibilidad de que hubiese solares excedentes en la zona de urbanización, que pudiesen ser vendidos a “individuos que quieran radicarse en el poblado” (artículo 143). Se admitía que en el ejido hubiese personas que no eran ejidatarios, siempre que fuesen “útiles a la comunidad”. El carpintero y el peluquero eran las figuras idílicas que se mencionaban en los cursos de derecho agrario para que los estudiantes supiéramos de qué se trataba. Al igual que los ejidatarios, podían adquirir la plena propiedad de un solar urbano, pero desde el principio estaba claro que

¹⁰⁶ Basta con reproducir el nombre de una tesis de 1974: “AGRARIO. RESOLUCIONES PRESIDENCIALES QUE AUMENTAN EL NÚMERO DE CAMPESINOS CON DERECHO A PARCELA EN UN NÚCLEO EJIDAL. CASO EN QUE NO AFECTA INTERESES JURÍDICOS A LOS EJIDATARIOS ORIGINALMENTE BENEFICIADOS”. Amparo en revisión 7085/66. Gabriel Molina Gamboa y coagraviados. 11 de julio de 1974. Cinco votos. Ponente: Antonio Capponi Guerrero. (Séptima Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 67, Séptima Parte, p. 14, Tesis Aislada, No. de registro: 245917).

no eran miembros de la corporación ejidal. Sobre todo no tenían, y siguen sin tener, el derecho a participar en las asambleas del ejido, que es donde se toman las decisiones que afectan a la comunidad.

Es importante destacar que la dinámica demográfica necesariamente lleva a que los ejidatarios se conviertan en una minoría en el mundo rural, e incluso en sus propias tierras. La población rural de México es hoy de casi 25 millones de habitantes, mientras que los ejidatarios (y comuneros) son apenas poco más de cuatro millones. Son muchos los trabajos académicos que han documentado la desigualdad que existe entre ejidatarios y avecindados,¹⁰⁷ y aunque esa desigualdad adopta modalidades que varían mucho de un caso a otro, sobre todo de una región a otra, tiene que aceptarse como un hecho ampliamente difundido en el mundo rural mexicano.

¹⁰⁷ Véanse Hernández-Ornelas, *Autoridad y poder social en el ejido. Un estudio sobre las bases políticas del México rural*, México, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, 1973; Azuela, Antonio "Ciudadanía y Gestión Urbana en los Poblados Rurales de Los Tuxtlas" en *Estudios Sociológicos* 39, *op. cit.*, nota 94; Leonard, Eric, "Titularización agraria y apropiación de nuevos espacios económicos por los actores rurales: el Procede en los Tuxtlas, estado de Veracruz," en Leonard, Eric *et. al.*, *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, CIESAS-IRD-Porrúa, 2003.

Durante las tres décadas siguientes a su aparición en la legislación, los avecindados fueron mencionados una vez por la jurisprudencia agraria. Obviamente, mientras los ejidatarios ganaban terreno (sobre todo frente a las autoridades internas del ejido) los avecindados permanecían en la misma situación. Y un Tribunal de Circuito no tuvo problema en consignar la diferencia.

AVECINDADO Y EJIDATARIO, DIFERENCIAS

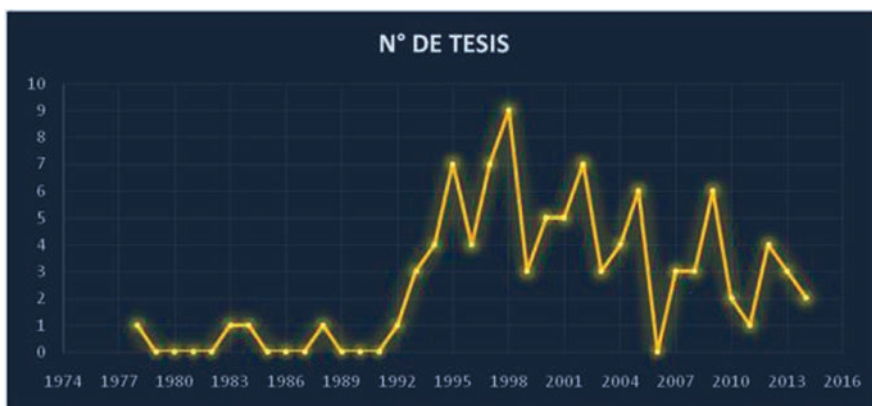
ENTRE. De conformidad con lo establecido por los artículos 13 y 14 de la Ley Agraria vigente, el avecindado y el ejidatario son figuras diferentes, en virtud de que el primero goza única y exclusivamente de los derechos que le confiere la propia ley de la materia, y el segundo, además del derecho de uso y disfrute sobre su parcela, tiene en su favor los derechos que le confieren tanto el reglamento interno del ejido respecto de las demás tierras del núcleo de población ejidal como los diversos que legalmente le correspondan, lo que significa que un avecindado no tiene las mismas prerrogativas que un ejidatario.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Amparo directo 390/95. Mario Bautista Hernández. 5 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco A. Velasco Santiago. Secretario:

Debe haber llegado al Poder Judicial una serie de conflictos en los que era evidente la desigualdad existente entre esos sujetos agrarios: La figura 4 da una idea muy clara del modo en que la categoría de los avecindados ha ganado terreno en el mundo de la jurisprudencia.

Figura 4

Número de tesis por año que contienen la palabra avecindado 1974-2014



En 1994 aparece una tesis que habla de los avecindados en un lenguaje totalmente nuevo:

EJIDOS. LOS AVECINDADOS EN ÉL, SON SUJETOS RECONOCIDOS DE DERECHO

Rafael León González. (Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, Noviembre de 1995, p. 509, Tesis Aislada, No. de registro: 203738).

**AGRARIO Y DE LA CLASE CAMPESINA, AL
LADO DE LOS EJIDATARIOS Y COMUNE-
ROS, DE ACUERDO CON LA LEY AGRARIA.**

...resulta inconcuso que los avecindados son aspirantes a ejidatarios o comuneros, pues satisfechos los requisitos que les dan el carácter de avecindados, que son equivalentes a los de capacidad agraria individual, tienen un derecho preferente para convertirse en tales,...¹⁰⁹

Es de entrada relevante, que una tesis de jurisprudencia se pronuncie sobre la conformación de las clases sociales. Ciertamente, a muchos avecindados que tienen que tomar todos los días un transporte colectivo para ir a trabajar en el sector terciario de algún centro urbano, les resultaría totalmente extraño el que los jueces los pongan en el casillero de "la clase campesina". Pero es todavía más llamativo que se atribuya a los avecindados la condición de "aspirantes a ejidatarios". Obviamente, la tesis no está haciendo una aclaración de carácter jurídica, aunque sí ofrece

¹⁰⁹ CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/99. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y Segundo Tribunal Colegiado del mismo circuito. 4 de junio de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván. (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo X, julio de 1999, p. 365, Tesis Aislada, No. de registro: 193614).

una observación de la jerarquía social y jurídica que prevalece en el ejido.

No importa que esa y otras tesis exhiban una intención incluyente hacia los avecindados. Su situación jurídica sigue siendo subordinada respecto de los ejidatarios, por el simple hecho de que, en el mundo del derecho, el régimen ejidal es una forma de propiedad. Y como en toda forma de propiedad la distinción entre ser y no ser miembro de la corporación propietaria es la línea divisoria de una estructura social. El hecho de que la ley, la doctrina y la jurisprudencia juntas no dejen de decir al unísono que los avecindados son “sujetos agrarios” no afecta para nada esa estructura.

Si los avecindados son una categoría que surgió asociada a los solares urbanos, los posesionarios son campesinos que utilizan tierras ejidales para el cultivo, sin ser ejidatarios. El hecho de que tanto la ley como la jurisprudencia reconozca esta categoría como distinta de los ejidatarios, sin reparar en la condición de desigualdad que los separa, es todavía más sorprendente que el caso de los avecindados.

Los posesionarios aparecen en la Ley Agraria de 1992 y su existencia ha pasado desapercibida porque los debates

sobre dicha ley se concentraron en otros asuntos –o sea el fin de la inalienabilidad y del reparto agrario. Pero el tema no es trivial. Para empezar, nadie se pregunta de dónde salió esa categoría–. La posesión es una figura antiquísima que funciona como una especie de espejo fáctico de la propiedad –el poseedor es quien (de hecho) “tiene” la cosa sin ser forzosamente el propietario–. Durante siglos el pensamiento jurídico occidental ha utilizado el binomio propiedad-posesión para lidiar con la tensión entre una situación jurídica (la propiedad) y una situación fáctica (la posesión). De ahí se entiende quién es un poseedor. Pero ¿qué es un “poseionario”? Por desgracia, nadie se ha preocupado por encontrar el sentido jurídico de esta figura emergente. Se trata de personas que utilizan tierra propiedad del ejido sin ser ejidatarios.

Más allá de toda disquisición doctrinaria, la condición de poseionario (o de ejidatario) depende, de hecho y de derecho, de la asamblea de ejidatarios, que puede convertirlos en ejidatarios, no reconocerles condición alguna o dejarlos en esa especie de limbo que es la condición de poseionarios. El hecho de que la legislación agraria de la era neoliberal sea la que otorgue legitimidad a esa situación, es acaso la manifestación más elocuente del fin de un régimen que

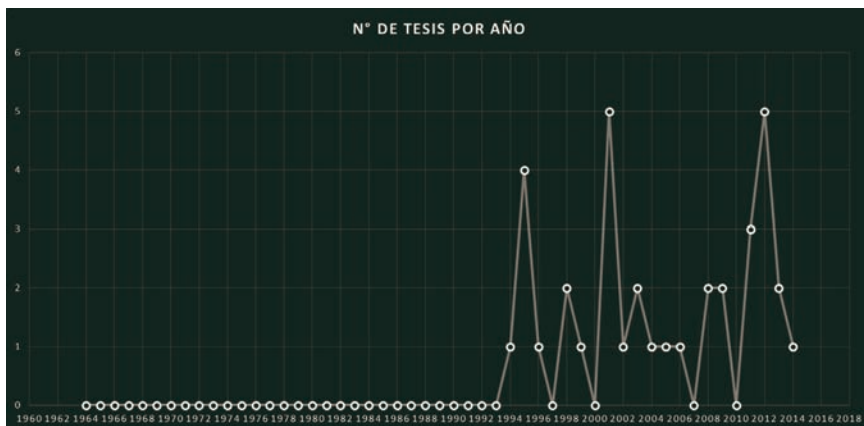
estaba fundado sobre la idea de que quienes trabajaban la tierra tenían derecho a convertirse en sus dueños.

Obviamente, esa historia no comenzó en 1992. Desde años atrás la jurisprudencia había registrado la tensión entre los núcleos agrarios y los individuos que, por muy diferentes razones, poseen tierra –y aquí poseer significa trabajar la tierra–. Al menos desde 1976 hay tesis jurisprudenciales que reconocen que hay personas que poseen tierras dentro del ejido. Una vez más, el título de la tesis basta para registrar lo sucedido: “AGRARIO. POSESIÓN DE PARCELAS EJIDALES POR QUIENES NO HAN SIDO RECONOCIDOS COMO EJIDATARIOS. PRODUCE CONSECUENCIAS JURÍDICAS”.¹¹⁰

¹¹⁰ El artículo 72, fracciones III y IV de la Ley Federal de Reforma Agraria prevé la posibilidad de que los vecinos de los núcleos ejidales “que no figuraron en la solicitud o en el censo”, puedan trabajar terrenos del ejido y les otorga a esos actos consecuencias de derecho, como lo es la de comprenderlos dentro del catálogo de preferencias y exclusión a que debe sujetarse la asamblea general para hacer nuevas adjudicaciones de unidades de dotación. Consecuentemente, la posesión de una parcela ejidal ejercida por quien no es su legítimo titular produce consecuencias jurídicas. Varios 110/75. Denuncia de contradicción de tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados del Sexto y Noveno Circuitos. 22 de abril de 1976. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Notas: En el Informe de 1976, la tesis aparece bajo el rubro “POSESIÓN DE PARCELAS EJIDALES POR QUIENES NO HAN SIDO RECONOCIDOS COMO EJIDATARIOS. PRODUCE CONSECUENCIAS JURÍDICAS”. (Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 88, Tercera Parte, p. 35, Jurisprudencia, No. de registro: 238291). La presente tesis constituye jurisprudencia, de acuerdo con el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 238291 (véanse también el número de registro 238290 y otro de 1984 en el mismo sentido: 247540).

Figura 6

**Número de tesis por año que contienen
la palabra “poseionario” 1964-2014**



Pareciera que en la elaboración de la Ley Agraria de 1992 se quiso reconocer el problema, pero la consecuencia no fue la de otorgar a los poseedores los mismos derechos que a los ejidatarios, como hubiese indicado aquello de que la tierra es de quien la trabaja. La decisión legislativa consistió en poner en manos de las asambleas la decisión de quién pertenece a una categoría y quién a la otra. El poder del legislador se delegaba así en la corporación; y acaso sea esa una sabia decisión legislativa,¹¹¹ aunque no necesariamente acorde con los principios del constitucionalismo liberal.

¹¹¹ Esa sabiduría consistiría, conviene aclararlo, en dejar en manos de las comunidades la decisión de quién es miembro de ellas y quién no.

Igual que con los avecindados, no se trataba de un grupo marginal. Según Héctor Robles-Berlanga, se han "reconocido" a más de un millón cuatrocientos mil posesionarios. O sea que existe un posesionario por cada tres ejidatarios.

En suma, en su despliegue histórico, las relaciones de propiedad en el campo han generado nuevas formas de fragmentación social que no estaban previstas en el programa original de la reforma agraria. Lo que comenzó como un régimen igualitario terminó siendo un régimen profundamente fragmentado en el que distintos grupos tienen diversos derechos, independientemente de su lugar en el proceso de trabajo (posesionarios) o respecto de los bienes de consumo colectivo (avecindados). Lo más sorprendente es que esa clasificación de "sujetos agrarios" se asuma como si fuera un hecho de la naturaleza.

424

Hemos organizado la exposición de los temas de modo que se haga evidente que, más allá del imaginario territorial que plaga los análisis dominantes sobre la cuestión agraria, el territorio ejidal es un territorio fragmentado y no sólo espacialmente. Su fragmentación social es profunda y claramente visible cuando se mira desde el territorio.

7. Reflexiones finales

Este trabajo es apenas la primera reacción ante una base de datos que reúne más de dos mil tesis elaboradas por la

Suprema Corte y los Tribunales de Circuito en casi cien años a partir del inicio de la Quinta Época. No hay que olvidar que una base de datos es un objeto peligroso y su contemplación puede hacer delirar a cualquiera. Lo que aquí hemos extraído de esa fuente es, por lo tanto, sumamente tentativo y está sujeto a una rigurosa revisión. Pero nos parece evidente que se trata de un material extraordinariamente rico en el que, con ayuda de información sobre el contexto de cada decisión, puede leerse la historia agraria del siglo XX mexicano desde una perspectiva poco usual.

En relación con el tema principal de este libro, no sorprende encontrar que la jurisprudencia participó de la negación del mundo indígena que produjo el Estado posrevolucionario. Pero más allá de constatar que fue apenas en las últimas dos décadas, y con mayor fuerza a partir de la reforma constitucional de 2001, cuando la jurisprudencia comenzó a ocuparse de los pueblos indígenas y sus derechos, se identificó el modo en que la jurisprudencia de la era posrevolucionaria recurrió al discurso histórico como referente de sus decisiones. Así, se mostró que la jurisprudencia produjo una narrativa sobre el pasado indígena para justificar el régimen del presente, que en realidad estaba dirigido a otros sujetos (los mestizos), como si los indígenas hubiesen dejado de existir. Pero ese es un hecho bien conocido (hace décadas que los antropólogos lo han bautizado como

el síndrome del “indio muerto”) y lo único que aporta nuestro análisis es señalar dónde se encuentran esos discursos ya convertidos, a su vez, en “fuentes históricas en formato electrónico”.¹¹²

Lo interesante, en todo caso, ha sido explorar cómo fue que el discurso de la jurisprudencia colmó el hueco que dejaron los indígenas. Y no basta con decir que a ellos y a otros los cubrió con el manto del mestizaje. Lo que ocurrió fue un desfile de categorías sociales (y de antiguas categorías jurídicas) que iban transfigurándose en el nuevo paradigma agrario, en un proceso a veces muy difícil de seguir: al principio todos eran vecinos, pero los sujetos colectivos en los que se agrupaban formaban una colección inmanejable (pueblos, rancherías, tribus, condueñazgos, comunidades, etcétera).

426

Como todo Estado, el de la posrevolución mexicana trajo consigo un intento de simplificar la complejidad propia de la sociedad, por medio del derecho. Ciertamente, el discurso legislativo trató de capturar el conjunto de identidades colectivas con el concepto de corporación, pero tampoco ése tuvo éxito. Constatamos en la jurisprudencia algo que

¹¹² La base de datos estará disponible al público en www.obsinter.com del Instituto de Investigaciones Sociales.

también sabíamos: que las categorías triunfantes al final del proceso fueron el ejido y la comunidad, así como la categoría que agrupa a ambos, o sea el núcleo de población. Pero en el camino pudimos registrar que la palabra ejido tuvo que cambiar su significado: de designar un tipo de terreno pasó a designar un tipo de sujeto jurídico colectivo.

Pero sobre todo, encontramos que las categorías que desde la ley se propusieron para hacer legible el mundo rural no resultaron suficientes para hablar de él a través de la jurisprudencia, de modo que ésta siguió haciendo referencia a los pueblos –aunque obviamente no a los pueblos de indios, porque ello hubiera significado volver al antiguo régimen y por lo tanto contradecir el lado liberal de la Constitución–. Hacia finales del siglo, en la movilización social volvía a aparecer la reivindicación de los pueblos (no necesariamente indígenas, a veces simplemente “originarios”¹¹³ como referentes de identidades sociales que la ley había tratado de sustituir con categorías modernas. Pero el hecho es que la jurisprudencia nunca abandonó la referencia a los pueblos; falta averiguar por qué.

¹¹³ Véase a este respecto López-Caballero, Paula, “Biografía del nombre ‘Pueblos originarios’ de la Ciudad de México (2000-2010). Las categorías de identificación como espacios sociales de formación de ciudadanía”, en Acevedo, Ariadna y López-Caballero, Paula (coords.) *Ciudadanos inesperados. Espacios de formación de ciudadanía ayer y hoy*, México, El Colegio de México-Cinvestav, 2012.

Junto con el problema de encontrar las categorías jurídicas correctas para designar a los actores del mundo agrario y sus corporaciones, aparecen otros cuatro problemas adicionales: el de la naturaleza jurídica de los derechos agrarios, el del papel del Poder Judicial en el reparto agrario, el de la estructura territorial de los ejidos y el de los sujetos agrarios.

El modo en que la jurisprudencia aclaró la naturaleza jurídica de los derechos de los ejidos y comunidades es revelador, porque contradice lo que por más de medio siglo ha circulado en el mundo de las ciencias sociales –o sea que, hasta las reformas neoliberales de 1992, los ejidos y comunidades no eran verdaderos propietarios de la tierra, sino que ésta era de la nación–. La lectura de la jurisprudencia revela que no solamente ella afirmó de manera explícita e inequívoca que los núcleos agrarios son propietarios de la tierra, sino que incluso llegó a decir que se trata de una forma de propiedad privada, algo que no solamente contradice sino que seguramente también irrita a quienes usan la categoría de propiedad social para poner a los campesinos y los indígenas a salvo del mercado. Lo más interesante de todo esto es el hecho de que la jurisprudencia haya pasado totalmente desapercibida en el debate público y académico sobre el ejido y la comunidad. Ya que el Poder Judicial es hoy objeto de un muy intenso escrutinio público, la cuestión amerita

una reconstrucción histórica sobre la forma en que ha cambiado la publicidad de la jurisprudencia (o sea su peso efectivo en el espacio público).

Asimismo, la jurisprudencia parece confirmar la periodización que proponemos para el régimen ejidal. En la fase del ejido provisional, las tesis se hacen eco de la idea de que la propiedad en común y la inalienabilidad serían transitorias, en tanto los campesinos (y sobre todo los indígenas) “evolucionaran” hasta llegar a la propiedad privada individual, que era a lo que aspiraban los pioneros de la reforma agraria mexicana. En la segunda, o sea, la del ejido perpetuo, la jurisprudencia confirmó la inalienabilidad como el elemento distintivo del régimen ejidal y comunal. Y en la tercera tampoco hubo problema para adaptarse a las reformas neoliberales, que fuera del mundo de los tribunales han representado una ruptura histórica cuyas consecuencias siguen en espera de un balance definitivo.

Tan importante como el papel doctrinario de la jurisprudencia es el efecto de la actividad judicial que ella expresa en la resolución de los conflictos. De los muchos temas conflictivos que una reforma agraria trae consigo, el del alcance y condiciones del reparto de la tierra es sin duda el más importante. Destaca en este sentido el período de 1931 a 1947, en el que se modificó la Constitución para prohibir al

Poder Judicial revisar por vía de amparo las acciones agrarias del gobierno. Como se sabe, fue entonces cuando el reparto agrario por medio de expropiaciones tuvo sus mayores alcances.¹¹⁴ En nuestra revisión se pudo constatar que el Poder Judicial nunca puso en entredicho, en la jurisprudencia, los principios de la reforma agraria que establecía la Constitución. Sin embargo, en sentencias individuales que no generaban tesis, sí se llegó a argumentar en contra de las reglas del nuevo régimen de propiedad (sobre todo en relación con el momento para pagar las indemnizaciones) contradiciendo incluso la propia jurisprudencia.

430

Un recuento histórico del régimen agrario quedaría incompleto si no se observa la estructura territorial de las corporaciones agrarias y su relación con la formación de diferentes clases de sujetos. Estos que parecen dos temas en realidad tienen que verse como uno sólo. De entrada, pudimos apreciar que la idea del fundo legal, antecedente de la más reciente zona de urbanización ejidal (rebautizada como área del asentamiento humano en 1992), fue un componente importante del régimen agrario desde mucho antes que México dejara de ser una sociedad predominantemente rural.

¹¹⁴ Es verdad que la extensión de tierra distribuida por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz fue mayor que la de Lázaro Cárdenas, pero la expropiación ya no se utilizaba en forma masiva, además de que las tierras distribuidas eran de mucha menor calidad.

Seguramente una exploración estadística más fina revelará que el peso específico de las cuestiones que se suscitan en torno a los poblados donde se concentra la población rural están lejos de ser marginales en la vida de los ejidos y comunidades, la cual no sólo está hecha de problemas relativos a la producción agropecuaria y/o a la reproducción del campesinado, sino que también está atravesada por problemas relacionados con los escasos bienes colectivos propios de la vida comunitaria. Por razones de espacio, no se profundizó en la compleja relación entre los núcleos agrarios y la urbanización como uno de los procesos más importantes de transformación social del mundo rural.

Una vez que se registra la importancia de la estructura territorial, se aprecia con mayor facilidad el profundo significado que ha tenido la formación de tres tipos de sujetos jurídicos en el mundo agrario: los ejidatarios (o en su caso comuneros), los avecindados y los posesionarios. Desde los años cincuenta es posible observar en la jurisprudencia que el tema de los avecindados se había convertido en una fuente de conflictos, pero la aparición de los posesionarios, figura jurídica que no existía antes de 1992, conforma una estructura social aún más fragmentada que contradice al talante igualitario que tuvo la reforma agraria a principios de siglo.

El hecho de que la distinción entre avecindados, posesionarios y ejidatarios se asume con tanta naturalidad es

una situación que llama mucho la atención para quien espera ver en las corporaciones agrarias mexicanas la cristalización de un proyecto de inclusión e igualdad social. Este trabajo no puede entrar en los diversos aspectos que esto implica, pero sí puede apuntar a la complejidad y la intensidad de las transformaciones en la relación entre sociedad y territorio, para comprender los orígenes de la formación de un régimen que inició el siglo con el impulso de la inclusión y está hoy en día marcado con los dilemas de la exclusión, que por lo demás está en el germen de cualquier sistema de propiedad.

Finalmente, hay una dimensión de la jurisprudencia que no tiene que ver con la vida en el campo, pero sí con la vida del Estado. El que una idea jurídica surgida al calor de un litigio se convierta en una tesis jurisprudencial no es algo evidente; en otras palabras, requiere una decisión. Además de dar a conocer un veredicto y/o de hacer público un punto de derecho, es un acto de comunicación dentro del estado, tanto hacia el interior de propio Poder Judicial como hacia alguno de los otros poderes. Lejos de ser como una botella que se arroja al mar, cada tesis jurisprudencial es una reiteración, o un intento de modificación, del lugar del juez en el universo institucional del estado. Sólo explorando el itinerario político de la jurisprudencia podremos comprender en toda su dimensión sus efectos sociales.

8. Anexo: dos tesis notables con narrativa histórica sobre los indígenas

“AGRARIO. APLICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS LEYES EN LA MATERIA. A QUIEN CORRESPONDE. ANTECEDENTES”. La Ley del 6 de enero de 1915, expedida por don Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, sujetó el régimen jurídico de la propiedad ejidal y comunal en México, a las autoridades administrativas creadas por dicha ley y cercenó, a su vez, de los órganos del Poder Judicial, federal o local, la regulación, resolución y ejecución de las cuestiones relacionadas con dotaciones y restituciones de tierras a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades (artículos 1, 3, 4, 8 y 9). Esta misma Ley del 6 de enero de 1915 instituye, en orden al régimen jurídico de la propiedad ejidal y comunal, la Comisión Nacional Agraria, la Comisión Local Agraria y los Comités Particulares Ejecutivos (artículo 4o.), como organismos encargados de la aplicación de esa propia ley, la que en su exposición de motivos

manifiesta: "Una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento que les habían sido concedidos por el gobierno colonial, como medio de asegurar la existencia de la clase indígena y que a pretexto de cumplir con la Ley de 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedad privada de aquellas tierras, entre los vecinos del pueblo a que pertenecían, quedaron en poder de unos cuantos especuladores". El Congreso Constituyente 1916-1917 incorporó con el carácter de Ley Constitucional, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la nombrada Ley del 6 de enero de 1915, como podrá apreciarse del párrafo tercero de la fracción VII del original artículo 27 de esa Ley Fundamental de la República, que estableció que "todas las tierras, bosques o aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas (pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades), serán restituidas a éstos con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor

como Ley Constitucional". Tanto la Ley Constitucional del 6 de enero de 1915, como el primitivo artículo 27 de la Constitución, lo mismo que los artículos 103 y 107 de esa propia Ley Fundamental dieron posibilidad a que las resoluciones de las autoridades administrativas sobre restitución y dotación de ejidos a pueblos y demás corporaciones, quedarán sujetas al control constitucional del Poder Judicial de la Federación al través del juicio de amparo instituido en las normas constitucionales citadas en segundo término (artículos 103 y 107). El 15 de enero de 1932 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma sufrida por el artículo 10 de la misma Ley del 6 de enero de 1915, reforma que se realiza cumpliéndose con todos los requisitos que, para la modificación y adición de la Constitución, exige el artículo 135 de la Carta Magna del país. Esta reforma del artículo 10 de la ley en mención, proscribió el juicio de amparo como medio de control constitucional de los actos de las autoridades administrativas encargadas específicamente de dictar las resoluciones de restitución y dotación de tierras a los núcleos de población necesitados, y las Comisio-

nes de la Cámara de Senadores encargadas de dictaminar sobre dicha reforma al referido artículo 10, consideraron: “Es indudable que los Constituyentes de 1917, como fieles intérpretes del sentir de las masas populares para quienes la Revolución está reconquistando sus derechos, al redactar el artículo 27 de nuestra Constitución General, se propusieron excluir a las autoridades judiciales de toda intervención en los asuntos agrarios, ya que nuestra existencia de cien años de vida independiente había demostrado a la República y a sus gobernantes, que en todos los juicios que los pueblos llevaban ante los tribunales para defender sus derechos, aquéllos obtenían en un crecido porcentaje, indefectiblemente, sentencias que los condenaban a perder sus tierras. Con esos antecedentes, los Constituyentes de 1917 reservaron el conocimiento de los asuntos agrarios exclusivamente a las autoridades administrativas, encargadas de tramitar y resolver las solicitudes sobre dotación y restitución de ejidos y de aguas, autoridades administrativas que constituyen organismos especiales, tales como las comisiones locales agrarias y a la Comisión Nacional Agraria, sometidas al

control de vigilancia del C. presidente de la República, a fin de que éste fuese el director y responsable efectivo del cumplimiento de la ley. Por otra parte, así nos lo indica el mismo artículo 27 al establecer que todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa; lo que quiere decir que los derechos de los pueblos no admiten trabas que puedan impedir el ejercicio de esos derechos, y que ellos obtengan la dotación que les corresponda o la restitución de los terrenos o aguas que indebidamente les fueron arrebatados. Por esto es indispensable poner un remedio radical, quitando todo derecho de ocurrir ante los tribunales a los terratenientes cuyas tierras hayan sido afectadas con dotación y dejándoles sólo el de ocurrir a cobrar la indemnización que marcan las leyes agrarias". Y en observancia de las anteriores consideraciones se aprobó la reforma de ese artículo 10 de la Ley del 6 de enero de 1915, como sigue: "Artículo 10. Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro

se dictaren, no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni el extraordinario de amparo. Los afectados con dotaciones tendrán solamente el derecho de acudir al Gobierno Federal para que les sea pagada la indemnización correspondiente. Este derecho deberán ejercitarlo los interesados dentro del plazo de un año, a contar desde la fecha en que se publique la resolución respectiva en el Diario Oficial de la Federación. Fenecido este término ninguna reclamación será admitida. Las Comisiones Locales Agrarias, la Comisión Nacional Agraria y demás autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de dotaciones de ejidos, por ningún motivo afectarán la pequeña propiedad, ni ninguna otra de las que están exceptuadas de afectación por la Ley Agraria en que se funde la dotación, las cuales serán siempre respetadas; incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, en caso de que lleguen a conceder dotaciones de ejidos afectando estas propiedades. El presidente de la República no autorizará ninguna dotación de ejidos que afecte a la pequeña propiedad o a las otras a que se refiere el párrafo anterior, siendo también responsable por viola-

ciones a la Constitución en caso de que lo hiciera. Iguales responsabilidades se exigirán en caso de que se concedan restituciones de tierras en contravención con la misma Ley Agraria". Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acogió, en sus debidos términos, la reforma constitucional introducida al artículo 10 en estudio e, incluso, llegó a establecer jurisprudencia sobre los términos de dicha reforma constitucional, pronunciando la primera ejecutoria el 21 de enero del año de 1932, con motivo del amparo solicitado por don José Cobián y coagraviados. La jurisprudencia de que se trata constituye la tesis número 469, publicada a páginas 857 a 861 del Apéndice al tomo XXXVI del Semanario Judicial de la Federación y sus alcances y términos son tan trascendentales, para la apreciación de la procedencia del juicio de amparo, en la materia agraria, que ello obliga a su debido conocimiento y a su transcripción: "La Ley de 23 de diciembre de 1931, que reformó y adicionó el artículo 10 de la Ley Constitucional de 6 de enero de 1915, manda que los juicios de amparo pendientes y relativos a dotaciones o restituciones de ejidos o aguas, sean desde luego sobre-

seídos, teniendo los afectados el derecho de reclamar la indemnización correspondiente”. Dicha ley no establece casos de excepción ni hace distinciones, y categóricamente declara que los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas, dictadas o que se dictaren, no tendrán ningún derecho o recurso legal ordinario, ni el extraordinario del amparo, sino sólo el de acudir al Gobierno Federal para que se les pague la indemnización, el cual derecho deberán ejercitarlo dentro de determinado plazo; asimismo, ordena que por ningún motivo se afectará la pequeña propiedad, ni ninguna otra de las exceptuadas por la Ley Agraria, incurriendo en responsabilidad por violaciones a la Constitución, las autoridades que tal hicieren, inclusive el presidente de la República, cuando autorice una dotación ilegal, y es principio de interpretación que donde la ley no distingue, nadie puede distinguir. Los mandamientos legales a que antes se alude deben aplicarse en sus términos absolutos, y dichos mandamientos usan la expresión “propietarios afectados”, que, por sí misma, significa que el legislador se refiere a los que por cualesquiera formas o me-

dios, hayan sido o fueren afectados; y es inconcusos que ya sea que se les afecte por la resolución dotatoria o restitutoria, o por la ejecución de ella, de todas suertes están incapacitados para recurrir al amparo, pues la ley se refiere a los propietarios afectados "con" resoluciones dotatorias o restitutorias, y no a los afectados "por" ellas, dando a entender así, que quiso referirse a cualesquiera propietarios que fueren afectados en sus derechos con motivo de esas resoluciones. El espíritu de la Ley de 23 de diciembre de 1931, es descartar la intervención de los tribunales, en los asuntos relativos a la resolución del problema agrario, fundándose en la inquietud e incertidumbre sembradas en el campo con motivo de los amparos concedidos y la admisión de los que incesantemente se promueven contra la aplicación de las leyes agrarias, ya alegando violaciones del procedimiento, ya las resoluciones mismas, o ya su ejecución, lo que acarrea gran detrimento a la economía nacional y perjuicio al orden público. La resolución del problema agrario en la república reviste un carácter esencialmente revolucionario y político, de urgente e inaplazable resolución, que se

hacía imposible con la intromisión judicial, que por la lentitud de su acción, dilatada, desvirtuaba o nulificaba la ejecución de los fallos agrarios, por lo cual, siguiendo el ejemplo de otros países, se optó por los medios y procedimientos administrativos, pues el Poder Judicial sólo puede tomar en consideración el aspecto jurídico de los casos sujetos a su decisión; pero no el revolucionario y el político, que, por su propio carácter, escapan a las soluciones jurídicas; y con todos estos antecedentes, es inconcuso que la citada ley de 1931 tuvo el propósito de cerrar el juicio de amparo, no sólo contra las resoluciones presidenciales en materia agraria, sino contra toda cuestión emanada del cumplimiento de la Ley de 6 de enero de 1915; y así manda que cuando se afecte una pequeña propiedad, el perjudicado sólo tiene derecho de exigir las responsabilidades correspondientes a las autoridades infractoras; y si tratándose de la pequeña propiedad, protegida categóricamente por la Constitución, queda proscrito el amparo, con mucha mayor razón lo está cuando se reclaman violaciones de procedimiento o vicios de ejecución, susceptibles de ser reparados por

el superior jerárquico de la autoridad infractora, y así lo expresa claramente la exposición de motivos de la citada ley. Por otra parte, si la reforma constitucional prohíbe a la Suprema Corte conocer en amparo, de resoluciones agrarias, mal podría conocer de su ejecución, ya que para decidir sobre ella, tendría que conocer de la resolución misma, violando entonces la ley que se trata de acatar pues la ejecución de una resolución forma parte de ella, ya que jurídicamente la integra. Es incontrovertible que la exposición de motivos de una ley, forma parte de la ley misma ya que explica su sentido, precisa su alcance y los propósitos con que se expidió, así como la interpretación auténtica que de ella da el mismo legislador, por lo cual no puede ignorarla el juzgador; y en la exposición de motivos de la ley de 1931, se hace referencia categóricamente a amparos promovidos “con motivo de las dotaciones o restituciones de ejidos o aguas”, lo cual demuestra que deberán sobreseerse todos los amparos contra actos que tengan alguna relación con esas dotaciones. La alegación de que la reforma constitucional deja sin remedio numerosas violaciones de ley, en la

solución del problema agrario, carece de fuerza legal, y es más aparatosa que jurídica, tanto porque se trata de una ley constitucional, cuanto porque los interesados no quedan privados de acudir al presidente de la República, suprema autoridad agraria, quien está capacitado para dictar las medidas que juzgue necesarias para la conveniente ejecución del problema agrario. Así pues, el remedio contra las dotaciones provisionales o definitivas de tierras y aguas o su ejecución no está en el juicio de garantías, sino que deberá buscarse ante las propias autoridades infractoras o ante el superior jerárquico Amparo en revisión 7687/63. Dolores Paredes de Castelo. 17 de noviembre de 1970. Mayoría de tres votos. Disidente: Alfonso López Aparicio. Ponente: Luis Felipe Canudas Orezza. (Séptima Época, Instancia: Sala Auxiliar, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 23, Séptima Parte, p. 16, Tesis Aislada, No. de registro: 246247).

“AGRARIO. COMUNIDADES DE HECHO Y DE DERECHO. PERSONALIDAD”. En relación con la distinción entre comunidades de hecho y de derecho, y comunidades, verdaderas copropie-

dades sujetas al derecho civil, cabe efectuar las siguientes consideraciones: la propiedad de los indios sufrió muchos ataques a partir de la conquista española, pero, al decir de algunos historiadores, la propiedad más respetada fue la que pertenecía a los barrios (calpulli), propiedad comunal de los pueblos. Sin embargo, cuando se empezó a legislar sobre la propiedad, se ordenó respetar la de los indios, y, por medio de varias disposiciones, se procuró organizarla sobre las mismas bases generales que la sustentaban antes de la conquista, a saber, en la forma de propiedad comunal. La mayor parte de la propiedad de los pueblos indígenas quedó, por tanto, como en la época precolonial. Algunos de esos pueblos vieron confirmada su posesión inmemorial, anterior a la colonia, por los reyes de España, durante el virreinato; otros recibieron tierras por orden de dichos monarcas, durante el gran proceso de concentración de los indios dispersos, en pueblos, que se efectuó en cumplimiento, entre otras, de las cédulas de 21 de marzo de 1551 y 19 de febrero de 1560. En la Ley del 6 de enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza, uno de

los considerandos decía: “Que según se desprende de los litigios existentes, siempre han quedado burlados los derechos de los pueblos y comunidades, debido a que careciendo ellos, conforme al artículo 27 de la Constitución Federal, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hacía carecer también de personalidad jurídica para defender sus derechos”. En la 61a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente de Querétaro, celebrada la tarde del jueves 25 de enero de 1917, se presentó una iniciativa, suscrita por varios diputados, referente a la propiedad en la República. Entre los párrafos importantes de la exposición de motivos de la iniciativa, se encuentran los que a continuación se transcriben: “Los derechos de dominio concedidos a los indios, eran alguna vez individuales y semejantes a los de los españoles, pero generalmente eran dados a comunidades y revestían la forma de una propiedad privada restringida. Aparte de los derechos expresamente concedidos a los españoles y a los indígenas, los reyes, por el espíritu de una piadosa jurisprudencia, respetaban las diversas formas de posesión de hecho que mantenían muchos indios, inca-

paces, todavía, por falta de desarrollo evolutivo, de solicitar y de obtener concesiones expresas de derechos determinados. Por virtud de la Independencia se produjo en el país una reacción contra todo lo tradicional y por virtud de ella se adoptó una legislación civil incompleta, porque no se refería más que a la propiedad plena y perfecta, tal cual se encuentra en algunos pueblos de Europa. Esa legislación favorecía a las clases altas, descendientes de los españoles coloniales, pero dejaba sin amparo y sin protección a los indígenas. Aunque desconocidas por las leyes desde la Independencia, la propiedad reconocida y la posesión respetada de los indígenas seguían, si no de derecho, sí de hecho, regidas por las leyes coloniales; pero los despojos sufridos eran tantos, que no pudiendo ser remediados por los medios de la justicia, daban lugar a depredaciones compensativas y represiones sangrientas. Ese mal se agravó de la Reforma en adelante, porque los fraccionamientos obligados de los terrenos comunales de los indígenas, sí favorecieron la formación de la escasa propiedad pequeña que tenemos, privó a los indígenas de nuevas tierras, puesto que a expensas

de las que antes tenían, se formó la referida pequeña propiedad. Precisamente el conocimiento exacto de los hechos sucedidos, nos ha servido para comprender las necesidades indeclinables de reparar errores cometidos. Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habían de dictarse, no eluda, como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias. Así, pues, la nación ha vivido durante cien años con los trastornos producidos por el error de haber adoptado una legislación extraña e incompleta en materia de propiedad, preciso será reparar ese error para que aquellos trastornos tengan fin. Volviendo a la legislación civil, como ya dijimos, no conoce más que la propiedad privada perfecta; en los códigos civiles de la República apenas hay una que otra disposición para las corporaciones de plena propiedad privada permitidas por las leyes constitucionales: en ninguna hay una sola disposición que pueda regir ni la existencia, ni el

funcionamiento, ni el desarrollo de todo ese mundo de comunidades que se agita en el fondo de nuestra Constitución social: las leyes ignoran que hay condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus, etcétera; y es verdaderamente vergonzoso que, cuando se trata de algún asunto referente a las comunidades mencionadas, se tienen que buscar las leyes aplicables en las compilaciones de la época colonial, que no hay cinco abogados en toda la República que conozcan bien. En lo sucesivo, las cosas cambiarán. El proyecto que nosotros formulamos reconoce tres clases de derechos territoriales que real y verdaderamente existen en el país; la de la propiedad privada plena, que puede tener sus dos ramas, o sea la individual y la colectiva; la de la propiedad privada restringida de las corporaciones o comunidades de población y dueñas de tierras y aguas poseídas en comunidad; y la de posesiones de hecho, cualquiera que sea el motivo y condición. A establecer la primera clase van dirigidas las disposiciones de las fracciones I, II, III, V, VI y VII de la proposición que presentamos; a restablecer la segunda van dirigidas las disposiciones de

las fracciones IV y VIII; a incorporar la tercera con las otras dos van encaminadas las disposiciones de la fracción XIII. La iniciativa anteriormente citada, previo dictamen y discusión, se aprobó con modificaciones y pasó a ser el artículo 27 de la nueva Constitución. La fracción IV de la iniciativa pasó a ser la fracción VI del texto, que fue aprobado en los siguientes términos: “VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras”. Mediante reforma publicada en el Diario Oficial del 10 de enero de 1934, la fracción VI paso a ser fracción VII con la siguiente redacción: “VII. Los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren”. En el dictamen

emitido por las Comisiones Unidas, 1a. Agraria, 2a. De Puntos constitucionales y 1a. de Gobernación y presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, únicamente se dice que ya es tiempo de buscar una redacción definitiva del artículo 27 constitucional y que “el punto de categoría política, por ejemplo, ha quedado totalmente eliminado, y en el texto que hoy se propone se habla genéricamente de núcleos de población, en lugar de hacer la enumeración, posiblemente restrictiva, de pueblos, rancherías, etcétera”. En la reforma publicada en el Diario Oficial del 6 de diciembre de 1937, la fracción VII del artículo 27 constitucional se adicionó y desde esa fecha ha tenido la misma redacción. Los breves datos históricos y jurídicos aquí expuestos, en punto a las comunidades indígenas, permite concluir que por comunidad de derecho el Constituyente quiso referirse a aquellos grupos de indígenas que vieron confirmada su posesión por los reyes de España durante la época colonial, o que recibieron tierras durante el proceso de concentración de los indios dispersos, en pueblos, durante dicha época, o que por cualquier otro título tuvieran recono-

cido su derecho a determinadas tierras, bosques y aguas; y atribuyó existencia jurídica a las comunidades de hecho, al reconocerles existencia jurídica constitucional a las posesiones respetadas por los monarcas españoles, aun cuando no tuvieran título, o a aquellas posesiones que a partir de la conquista adquirieron algunos pueblos. Y por último, el aceptar la tesis de una tercera categoría de comunidades, sin personalidad para comparecer ante una autoridad judicial, es regresar al estado que guardaban las comunidades en el periodo comprendido entre la consumación de la Independencia y la Constitución de 1917 y que se agravó por la ley de 25 de junio de 1856. Finalmente, el artículo 27, fracción VII, constitucional, reconoce personalidad jurídica a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, sin hacer distinción entre los que tengan títulos coloniales o de la época independiente y los que no tengan título, y si la norma fundamental no distingue, el intérprete tampoco puede hacer distinción. Amparo en revisión 3437/73. Juan Gutiérrez Anguiano y coagraviados. 9 de septiembre de 1976. Unanimidad de cuatro

votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. (Séptima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 91-96, p. 18, Jurisprudencia, No. de registro: 238256).

Fuentes

AZUELA, Antonio, "La terre ne se vend pas; elle s'aime et se défend'. La productivité sociale du conflit pur Atenco, Mexico" en Melé, Patrice (coord.), *Conflits de proximité et dynamiques urbaines*, Rennes Presses Universitaires de Rennes, 2013.

455

_____, "El problema con las ideas que están detrás", en Kourí, Emilio (coord.), *En busca de Molina Enríquez. Cien años de los grandes problemas nacionales*, México, El Colegio de México-Universidad de Chicago, 2009.

_____, y Cancino, Miguel Angel, "Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano" en Rabasa, Emilio O. (coord.), *La constitución y el medio ambiente*, México, UNAM, 2007.

_____, "Ciudadanía y Gestión Urbana en los Poblados Rurales de Los Tuxtlas" *Estudios Sociológicos* 39, núm. 39, Vol. XIII, Sep., 1995.

_____, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.

CASTAÑEDA, Jorge, *Mañana o pasado. El misterio de los mexicanos*, México, Aguilar, 2011.

CÓRDOVA, Arnaldo, *La Revolución en crisis. La aventura del Maximato*, México, Cal y Arena, 1995.

456

DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *Ensayos sobre la propiedad*, México, UNAM, 2014.

DURKHEIM, Émile, *Lecciones de sociología. Física de las costumbres y el derecho*, trad. de Federico Lorena Valcarce, Buenos Aires, Miño y Dávila, 1950.

ESTEVA, Gustavo, *La batalla en el México rural*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1980.

FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *La propiedad y la expropiación*, 2a ed., México, Escuela Libre de Derecho, 1987.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, "Presentación" en Toto, Mireya, *El amparo de la pequeña propiedad agraria*, México, Grijalbo, 1985.

FORD, Richard, "*Law's Territory (A History of Jurisdiction)*" en Blomley, Nicholas, *et. al.*, (edits.) *The Legal Geographies Reader*, Oxford, Blackwell Publishers, 2001.

GROSSI, Paolo, *Un altro modo di possedere: L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milán, Giuffrè Editore, 1977.

GUTIÉRREZ MATA, *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 32, 2006.

HERNÁNDEZ-ORNELAS, *Autoridad y poder social en el ejido. Un estudio sobre las bases políticas del México rural*, México, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, 1973.

HERRERA-MARTIN, Carlos, *Judicial Review of Expropriation: The Case of Mexico*, Tesis de Doctorado, University College London, 2014.

HERZOG, Tamar, *Defining Nations. Immigrants and Citizens in Early Modern Spain and Spanish America*, New Haven, Yale University Press, 2003.

KOURÍ, Emilio, "La invención del ejido", *Nexos*, núm. 455, enero, 2015, pp. 54-61.

KUNTZ, Sandra, *La Reforma Agraria durante los años veinte en los expedientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012.

LANZ-CÁRDENAS, Fernando, *El juicio de amparo en materia agraria*, México, Editorial Jus, 1977.

458

LEONARD, Eric, "Titularización agraria y apropiación de nuevos espacios económicos por los actores rurales: el Procede en los Tuxtlas, estado de Veracruz," en Leonard, Eric *et. al.*, *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra*, México, CIESAS-IRD-Porrúa, 2003.

LÓPEZ-CABALLERO, Paula, "Biografía del nombre 'Pueblos originarios' de la Ciudad de México (2000-2010). Las categorías de identificación como espacios sociales de formación de ciudadanía", en Acevedo, Ariadna y López-Caballero,

Paula (coords.) *Ciudadanos inesperados. Espacios de formación de ciudadanía ayer y hoy*, México, El Colegio de México-Cinvestav, 2012.

MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, *Reforma Agraria Mexicana*, México, Universidad de Colima, 1966.

MELÉ, Patrice, *Transactions territoriales. Patrimoine, environnement, et actions collectives au Mexique*, Tours, Presses Universitaires François Rabelais, 2011.

MCKEAN, Margaret A. "Common Property: What is it, What is it Good for, and What Makes it Work?" en Gibson, Clark et. al., (coords.) *People and Forests: Communities, Institutions and Governance*, Cambridge, MIT Press, 2000.

MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés, "El espíritu de la Constitución de Querétaro", *Boletín de la Secretaría de Gobernación*, México, Secretaría de Gobernación, núm. 4, 1922.

MORINEAU, Óscar, *Los derechos reales y el subsuelo en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.

MOYN, Samuel, *Human Rights and the Uses of History*, Londres, Nueva York, 2014.

RIVERA-CASTRO, José "Política agraria, organizaciones, luchas y resistencias campesinas entre 1920 y 1928", en *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana Modernización, lucha agraria y poder político 1920-1934*, México, Siglo Veintiuno Editores-Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, vol. IV, 1988, p. 55.

ROBLES BERLANGA, Héctor, "Propiedad de la tierra y población indígena", *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 14, Enero-Abril 2000, p. 123-147.

460

_____, "Saludos de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional", *Estudios agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, México, núm. 38, mayo-agosto, pp. 131-150, 2008.

SCOTT, JAMES, *Seeing like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University, 1995.

TORRES-MAZUERA, Gabriela, *La común anomalía del ejido posrevolucionario. Disonancias normativas*

Los pueblos indígenas y la Constitución de 1917:
una revalorización del pasado hacia el presente

*y mercantilización de la tierra en el sur de
Yucatán, Mérida, CIESAS Peninsular, 2014.*

_____, *La ruralidad urbanizada. Reflexiones sobre la
reconfiguración local del espacio rural en un
contexto neoliberal, México, UNAM, 2012.*

TOTO, Mireya, *El amparo de la pequeña propiedad agraria,
México, Grijalbo, 1985.*

LOS EJES DE LA DISPUTA INDÍGENA: AUTONOMÍA, TERRITORIOS Y DERECHOS INDÍGENAS 1917-2015

Laura Raquel Valladares de la Cruz*

... pero los movimientos invencibles, los movimientos capaces de sobreponerse a los golpes y las derrotas, son los que defienden al terruño porque ahí tienen fincada su identidad.

Y sin identidad nada somos. Por eso la lucha indígena por sus ámbitos ancestrales es tan potente.

Armando Bartra 2013

463

Resumen

La relación de los pueblos indígenas y el Estado nacional mexicano a lo largo del último siglo (1917-2015) ha estado marcada por sendos procesos de revueltas, rebeliones y protestas colectivas protagonizadas por los pueblos indígenas, así como por procesos de negociación y en ocasiones, de alianza entre ambos actores. En nuestra historia republicana el tema de la relación entre estos actores ha sido complejo, porque por lo general se ha considerado a los indígenas como un problema para el desarrollo nacional, especialmen-

* Investigadora del Departamento de Antropología UAM-I.

te por sus prácticas colectivas en el manejo de los recursos de sus territorios, así como por la forma en que las decisiones políticas y organizativas son tomadas de forma consensuada. Por ello es pertinente señalar que uno de los ejes a través de los cuales podemos hablar de la relación Estado-pueblos indígenas, es revisar los modelos de desarrollo económico y político que se han implementado en el país y analizar de qué manera éstos han vulnerado los modos de vida, los territorios, y las formas organizativas de los pueblos indígenas; provocando innumerables formas de protesta y lucha para defender su derecho a existir como pueblos diferenciados cultural y políticamente en el marco del Estado nacional mexicano.

A través del recuento de los procesos de protesta indígena más significativos en diferentes momentos históricos del siglo XX, y lo que va del siglo XXI, me propongo dar cuenta de las diferentes expresiones de las relaciones entre ambos actores, recuperando las diversas estrategias de lucha, ya sean pacíficas, violentas o jurídicas, que los indígenas han desplegado con el objetivo de defender sus derechos. Considero que los ejes centrales que nos permitirán dar cuenta de las motivaciones de los conflictos que han dibujado esta relación, es analizar la forma en que a lo largo del siglo se han afectado los dos cimientos fundamentales de la autonomía de los pueblos indígenas: tierra y territorios, y su autogobierno.

Estas reflexiones parten de insistir en que la visión monista del Estado y de la nación mexicana que prevaleció a lo largo de las dos centurias de vida republicana, se ha ido modificando hasta muy recientemente, pues no fue hasta el año 1990, cuando México se reconoció como una nación pluricultural, al adicionar el artículo 4o. de la Constitución. Pues desde el momento de la independencia la diversidad étnica fue considerada un problema a resolver para hacer de esta nación una república moderna en los términos del modelo decimonónico europeo de Estado-nación. En toda la América Latina ese referente europeo implicó la ciudadanización formal de todos los habitantes de un territorio, quienes fueron imaginados como homogéneos en términos culturales e identitarios. Este ideal supuso para nuestros noveles Estados-nacionales entablar amplias discusiones sobre las dificultades de crear esa nación moderna y “civilizada”, en virtud de su heterogeneidad cultural y organizativa, de tal suerte, que se consideró a la nuestra como una nación “incompleta” e “inauténtica” por su composición étnica, por ello, se buscó afanosamente la forma de terminar con ese “defecto fundacional” y encontrar fórmulas para lograr integrar la heterogeneidad cultural al modelo de nación deseado.¹

¹ Cfr. Díaz Polanco, Héctor, *La autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI Editores, 1991.

Pero no sólo se trataba de una visión en contra de la diversidad étnica y cultural o de imaginar la diversidad de “razas” como un problema, sino de un proyecto político y económico nacional, un modelo de desarrollo, sustentado en la propiedad privada individual y en la primacía del Estado, lo que convirtió a los indígenas en extraños en su propia tierra. Esta tensión entre propiedad colectiva vs propiedad individual se fue conformando como uno de los ejes de la disputa india que se ha mantenido a lo largo de los dos últimos siglos, aunque con las particularidades que marcan las coyunturas nacionales, las crisis económicas y políticas ya endémicas en nuestra historia nacional.

Así, la defensa de sus tierras y territorios, el derecho a poseer propiedades colectivas y a mantener o reconstruir sus organizaciones comunitarias y colectivas, han sido fundamentales, pues se trata de prácticas sustentadas en una cultura ancestral que ha significado para los diferentes Gobiernos federales y locales, desde el XIX hasta los albores del siglo XXI un problema a erradicar. De aquí que una expresión por excelencia que sintetiza la centenaria lucha de los indígenas es la tierra, ya sea por su acceso o por su recuperación ante decenas de episodios de despojo. En la actualidad las disputas se centran en detener los nuevos despojos que a través de las políticas post-neoliberales, las neo-extractivistas y la construcción de megaproyectos, los vuelven a

colocar en riesgo de existir como pueblos diferenciados. Pero no sólo esto, sino que también las disputas indígenas se han dirigido a exigir su derecho a participar en la toma de decisiones nacionales, y sobre todo, en aquellas que los impactan directamente, de tal forma que la larga lucha de los pueblos indígenas los ha colocado como rebeldes, revoltosos, insurrectos o como “clases peligrosas”.

1. Algunos antecedentes para entender el disenso indígena en el siglo XX

Al alcanzarse la independencia las dos tendencias políticas que se disputaban el poder, conservadores y liberales, manifestaron por igual su desprecio hacia los indígenas y sostuvieron la necesidad de integrarlos a la nación mexicana. Muchas de las propuestas en torno a los indígenas se plasmaron en la Constitución de 1857 y en la Ley de desamortización de bienes eclesiásticos y corporaciones civiles de 1856, la cual sirvió como instrumento para efectuar la desamortización (privatización) de las tierras de sus comunidades.² Entre las diversas propuestas para lograr la incor-

² La ley de desamortización de 1856 fue la culminación de un proceso que había iniciado años antes, con la emisión de Decretos locales que tenían el idéntico espíritu. La primera legislación al respecto se emitió en Jalisco en 1826, en Michoacán en 1827, y en Veracruz en 1826. Sobre las leyes y Decretos locales, véase, Senado de la República, Planes de la Nación Mexicana, México, Senado de la República, LIII Legislatura, México, 1987.

poración de los indígenas a la cultura occidental estuvieron las políticas de colonización europea con el fin de lograr un mestizaje biológico y cultural, impartir una educación científica, castellanizar a la población e instaurar la propiedad privada individual como sustento del liberalismo y de las representaciones de progreso y civilización.

Entre los primeros impulsores de estas ideas estuvo Simón Tadeo Ortiz de Ayala, quien además pensaba que con la colonización el país podía defenderse de una posible reconquista española o de ataques anglosajones y de manera simultánea se lograría elevar el nivel de vida de la población más necesitada, veamos algunos de sus argumentos:

468

No hay necesidad de imitar en esta parte a nuestros vecinos, que a fuerza de despojos van formando sin pensar un conjunto de hordas poderosas más allá de la derecha del Missouri y las montañas Stone y, que con el tiempo amenazarán a Nuevo México y las Californias. La administración mexicana debe seguir otra política más sana, al poblar los distritos de Texas, Bravo, Apaches, Usumacinta, Zanaguas y Timpanoyos, no se ha de tratar de ahuyentar a los naturales, sino ganárselos por los medios más prudentes, establecer con ellos relaciones de

buena fe, a fin de atraparlos al gremio de la república civilizándolos y proporcionándoles educación civil y religiosa a sus hijas en las escuelas y establecimientos coloniales.³

Esta cita nos da cuenta de las nociones que recorrieron el siglo XIX y que fueron compartidas por casi todos los ideólogos decimonónicos como Lucas Alamán, José María Luis Mora, Lorenzo de Zavala y Carlos Ma. de Bustamante, para todos ellos la cuestión indígena era uno de los problemas importantes a resolver. Aunque cada uno de ellos tuvo posiciones divergentes al respecto, también hubo grandes coincidencias en la forma de construir la nueva nación, sobre todo en lo referente a la que ha sido una de las grandes preocupaciones estatales: las tierras que de manera colectiva conservaban los indígenas.

En este rubro, Lucas Alamán sostuvo la necesidad de incorporar a los indígenas a la nación porque en realidad los indígenas “vivían en pueblos separados, con costumbres, lenguas, gobernadores y trajes peculiares. [Y] todo esto hacía de los indios una nación enteramente separada puesto que “ellos consideraban como extranjero a todo lo que no

³ Ortiz de Ayala, Simón Tadeo, *Resumen de la estadística del imperio mexicano*, México, Nueva Biblioteca mexicana-UNAM, núm. 10, 1922, p. 115.

era ellos mismos y como no obstante sus privilegios eran vejados por todas las demás clases, a todas las miraban con igual odio y desconfianza”.⁴ Años después al referirse a las comunidades de San Juan y Santiago Tlatelolco que poseían propiedad comunal, señalaba que “a los indios se les ha incorporado en la masa de la nación bajo la base de [una] perfecta igualdad, se les conserva separados, por una extraña anomalía, para tener colectivamente este género de propiedades, fomentando de este modo una segregación.”⁵

Mientras que para José María Luis Mora, eminente liberal, consideró que era la propiedad privada la que permitiría el desarrollo del país, pues a través de ella se obtenía un espíritu de “progreso”;⁶ con mayor radicalidad Lorenzo de Zavala planteó que los indígenas debían de ser obligados a “reducirse a poblaciones regulares [no corporadas o colectivas], a vivir del fruto de su industria y a depender de los magistrados que designen las leyes”, para lo cual era importante entonces “la incorporación de los descendientes de los indígenas a la sociedad, bajo las mismas leyes y derechos civiles y políticos”. La nación mexicana debía, por todos

⁴ Alamán, Lucas, *Historia de Méjico desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808, hasta la época presente*, México, vol. I, 1849, p. 24.

⁵ Alamán, Lucas, *Historia de Méjico desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808, hasta la época presente*, México, vol. V, 1849, p. 464-465.

⁶ Cfr. Mora, José María Luis, *México y sus revoluciones desde 1808 a 1830*, México, Editorial Porrúa, 1978.

los medios posibles, establecer sus derechos sobre aquellos terrenos, obligarlos a reunirse en sociedades regulares, o a salir del territorio de la república.⁷ Por su parte Guillermo Prieto consideró que era necesario separarlos de la iglesia para evitar su fanatismo, educarlos y fraccionar sus tierras en propiedad privada:

Y quitarles de la cabeza la idea de que todo les pertenece, como una medida necesaria para evitar una conflagración general por castas. [Pues] imbuidos en la idea de que son ellos, los únicos dueños legítimos del país, dotados de una astucia y de una constancia típica, sin ocupación que los distraiga, ni educación que los eleve, son el terror de los propietarios sus vecinos.⁸

Esta visión dualista de la sociedad mexicana llevó a que uno de los planteamientos centrales de los ideólogos e indigenistas del país consistiera en llevar educación a los indígenas para sacarlos de su "ostracismo" e incorporarlos a la nación y a la economía capitalista. En este noble camino se planteó como necesario educarlos, pues como pensaba Mariano Otero:

⁷ Cfr. Zavala, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830*, México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1981.

⁸ Cfr. Prieto, Guillermo, *Indicaciones sobre el origen, vicisitudes y estado que guardan actualmente las rentas generales de la federación mexicana*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1850, p. 45.

Ni en tiempos del gobierno virreinal ni después de la Independencia, se ha adoptado un sistema eficaz de educación para esta raza, que a la vez que mejorara su condición individual, sacándola del embrutecimiento en el que se halla, la hiciera útil a la sociedad. Ni antes ni después se les ha enseñado más que a temer a Dios, al cura y al alcalde; la ignorancia es tal, que puede asegurarse que a las tres cuartas partes de los indios no les ha llegado la noticia de haberse hecho la Independencia.⁹

Cualesquiera que fueran las propuestas sobre la población indígena, ninguna fue pensada para favorecer o reconocer la pluralidad de pueblos que constituían la nación mexicana, sino que el objetivo inmediato era crear una nación moderna con ciudadanos iguales ante la ley, es decir, que si bien el problema indio había sido debatido ampliamente en el siglo XIX, fue en el sentido de que era considerado un obstáculo para el nuevo Estado nacional. Por otro lado, habrá que reconocer que las propuestas también obedecían a las representaciones, estigmatizadas y fuertemente negativas que se tenía del ser indio: fanático, ignorante, poco

⁹ Cfr. Otero, Mariano, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que agita en la República Mexicana*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1841.

emprendedor en virtud de sus vicios colectivos. Por ejemplo, dentro de la corriente surgida del Congreso de 1856, conocida como "liberalismo social", que buscó brindar garantías a las poblaciones más débiles y necesitadas, proponían limitar el derecho de todo hombre a la propiedad, para sona o grupo, es decir, se buscaba mejorar la condición económica y social de los "desprotegidos", pero siempre de acuerdo con lo que se consideraba las necesidades nacionales y sin tomar en cuenta o respetar los intereses y culturas tradicionales o indígenas.

Por otro lado, creo que igualmente se debe reconocer que a lo largo de ese siglo no existió tampoco un proyecto político indio y un movimiento amplio que logrará disputar el modelo de nación emprendido, a pesar de las decenas de movimientos y acciones de protesta ante el despojo de sus recursos, la imposición de autoridades o cargas fiscales.

Con la llegada del archiduque Maximiliano de Austria a México, a solicitud de los conservadores para liberar a México de su atraso y abatimiento, comenzaron los empeños para solucionar los males que aquejaban a la "raza indígena"; Maximiliano fue un buen exponente del liberalismo europeo, además de mostrar una inclinación por los postulados de Rousseau. Con esta visión formó un Comité, presidido por Francisco Villanueva, quien fue el encargado de

informarle acerca de la situación de la “raza indígena” y las medidas para mejorar su situación. Formaba parte de dicho comité García Chimalpopoca, concedor del náhuatl y uno de los principales redactores del informe que el archiduque conoció en marzo de 1865.¹⁰ Los trabajos de Manuel Orozco y Berra, así como los de Francisco Pimentel le dieron a Maximiliano una visión de la situación general de los indígenas y las pautas para emprender algunas reformas, como las realizadas en 1866 cuando entregó en propiedad las parcelas de terrenos de común repartimiento a sus antiguos propietarios; distribuyó los terrenos de propios y cofradías; mantuvo como propiedad comunal a los ejidos coloniales que daban pasto al ganado y leña a los comuneros; y dispuso de ejidos para las comunidades que no los tenían. Otorgó garantías a los trabajadores, se redujeron las jornadas de trabajo y se prohibió su peonaje por deudas, además de revitalizarse la importancia de la educación.¹¹ Se creó durante la inter-

¹⁰ Cfr. González y González, Luis, *El indigenismo de Maximiliano*, México, Asociación Mexicana de Historiadores-IFAL, 1965.

¹¹ Nos referimos a las obras de Orozco y Berra, Manuel, *Geografía de las lenguas y carta etnográfica de México*, México, Imprenta de J.M. Andrade y F. Escalante, 1864; y Pimentel, Francisco, *Memoria de las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México y medios de remediarla*, publicada en 1864. En su obra Pimentel argumentaba que “había fijado como primera causa de la degradación de los indios los defectos de su antigua civilización; como segunda el maltrato que les dieron los españoles; como tercera, la falta de una religión ilustrada; ahora podemos agregar otra causa, los defectos del Código de Indias. Réstanos únicamente hablar de la última causa que en nuestro concepto abatió a la raza indígena, el desprecio con que ha sido vista,

vención La Junta Protectora de la Clase Menesterosa, que resultó impotente frente a los intereses creados de hacendados y funcionarios e inoperante en la práctica; en este contexto las comunidades tampoco encontraron respuestas a sus demandas de justicia.

Al restaurarse la República, la situación de los indios no mejoró, –como ya señalamos–, las leyes de Reforma y las de desamortización supusieron despojos en aras de la formación de un Estado federal, esta situación fue a grandes rasgos compartida por toda América Latina, en lo que se ha llamado la era del Gamonalismo, que lejos de instaurar una igualdad ciudadana, entre pequeños propietarios emprendedores, se fueron creando grandes propietarios rurales y se multiplicaron los amos o explotadores de los indios.

Las respuestas indias a estas intromisiones, imposiciones y saqueos se dieron de manera abierta y violenta, así también callada, de alianzas y resistencias. Se produjeron decenas de conflictos a lo largo y ancho del país. Sin duda, el escenario decimonónico fue complejo para el país, pues se tuvo que enfrentar a diversas invasiones externas; iniciar

desprecio que naturalmente la ha humillado y abatido”, en Pimentel, Francisco, *Memoria de las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México y medios de remediarla*, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1864, p. 183.

un proyecto de Estado nación sin recursos económicos; luchar contra el poderío de la iglesia católica, enfrentar los faccionalismos de la elite política y oligárquica, además de las revueltas indias que se extendieron por todo el territorio nacional a lo largo del siglo XIX.¹²

Durante la era de la "paz porfiriana", los levantamientos indios proliferaron y fueron acallados con la fuerza de las armas, sin embargo, ¿cómo explicar que después de una política anti-india de más de un siglo, esta población no desapareció y mantuvo su identidad étnica? Algunos trabajos históricos dirigidos a estudiar la organización política de los pueblos indígenas han señalado que los procesos de construcción de un sistema político-religioso propio, pero articulado al sistema nacional, dan cuenta de la existencia de procesos de adaptación a las nuevas circunstancias republicanas que les permitieron el fortalecimiento de las instituciones indígenas en algunas regiones. Pareciera existir un acuerdo general en relación a que los "secretos" de los indígenas para subsistir al embate liberal fue a través de la apropiación de instituciones que en un principio les eran ajenas, y que terminaron no sólo en utilizarlas sino adaptarlas a sus necesidades, para construir autogobiernos, tales

¹² Cfr. Reina, Leticia, *Rebeliones campesinas en México (1819-1906)*, México, Siglo XXI Editores, 1980.

fueron los casos de los municipios, las mayordomías y del ciclo festivo religioso.¹³

Así, la nueva organización indígena generó una cultura de resistencia clandestina, ya que al exterior modernizaron su nomenclatura de mandos para articularse con el sistema nacional. Pero al interior, se creó un sistema complejo como una red que sostenía y fortalecía en lo político, lo social y lo religioso, construyéndose con ello, un autogobierno que, a la vez que vigorizaba el poder entre las tres líneas de mando, tendía lazos de unión horizontales y verticales con todos los grupos sociales.

De acuerdo con Leticia Reina, una de las paradojas del liberalismo decimonónico fue crear un proceso de reindianización, en tanto que si bien la pauperización de las condiciones de vida de la población indígena empeoraron a lo largo del siglo XIX en la medida en que se consolidaba el proyecto liberal y el Estado nacional, los proyectos indios no tenían cabida, por lo que se mantuvieron en lucha continua.¹⁴ Así,

¹³ Véase para Oaxaca los trabajos de Reina, Leticia, "Raíces y fuerza de la autonomía indígena", en Reina, Leticia (coord.), *Los retos de la etnicidad en los estados nación del siglo XXI*, México, INI-CIESAS-Porrúa, 2000, pp. 245-277; y para el caso específico de las diferentes dinámicas que se generaron con la instalación de los municipios, véase Escobar, Antonio, "Los ayuntamientos y los pueblos indios en la Sierra Huasteca", en Reina, Leticia (coord.), *La reindianización de América. Siglo XIX*, México, CIESAS-Siglo XXI, 1997, p. 312.

¹⁴ Cfr. *Idem*.

la bonanza porfiriana significó para los pueblos indios una situación crítica, a la que se enfrentaron con una multitud de pequeños brotes de violencia más radicales que los registrados en los años cuarenta del siglo XIX, pues en palabras de la autora “ahora dejaron de pelear por una u otra cosa, por la recuperación de tierras, ríos, o por los altos impuestos. En esa ocasión, al perder hasta sus antiguos aliados caciques, militares o curas y al cerrarse todo canal de expresión, aunado al recrudecimiento de las condiciones de vida; orillaron a los pueblos a luchar por todo: su dignidad, es decir, por su derecho a vivir”.¹⁵ Cerrándose el siglo con una gran violencia e iniciando el siglo XX con la revolución mexicana.

2. La política estatal y la movilización indígena en las primeras décadas del siglo XX

Una de las diferencias sustanciales acerca del papel de la población indígena en el siglo XIX, frente al XX, fue que en el primero fueron excluidos y combatidos, mientras que en el siglo XX fueron incorporados en la visión del México pos-revolucionario.¹⁶ En el contexto de la Revolución de 1910 la participación campesina e indígena fue muy relevante y respondió a las condiciones de pobreza, despojo, explotación,

¹⁵ *Ibidem*, p. 272.

¹⁶ Reina, Leticia, *Los movimientos indígenas y campesinos en México en el siglo XIX y XX*, México, Nostra Ediciones, 2010.

represión y sujeción de los campesinos, que los llevaron a sumarse a sus filas. Una vez organizadas las fuerzas revolucionarias, el nuevo Estado nacional reconoció las luchas campesinas y las utilizó para su conformación. Los agraristas o campesinos levantados en armas por la recuperación de sus tierras fueron controlados por los hombres fuertes regionales, es decir, por los caciques, quienes tenían una relación simbiótica con los campesinos e indígenas, esto es, que estaba fundada en una mutua dependencia, sostenida por relaciones de parentesco ritual (compadrazgo), de dependencia económica y de clientelaje político. Estos caciques a su vez, generaron alianzas con los militares o grupos que se disputaban el Gobierno nacional. De acuerdo con Leticia Reina, esta conformación del Estado posrevolucionario, sustentado en acuerdos, pactos y redes caciquiles, crearon su propia contradicción, pues si bien le garantizó el control sobre el Gobierno nacional desde la base de la sociedad, hasta la cúspide del poder, el Estado debió pagar por estas alianzas, que a la larga resultó ser una estructura obsoleta, pues al terminarse el siglo, el grupo en el poder no pudo modernizar la estructura política con la economía nacional.¹⁷

Durante la década de 1911 a 1920 se registraron cambios significativos en la política agraria del país, el más

¹⁷ *Ibidem*, p. 37.

importante fue sin duda la firma del Plan de Ayala (1911). Dicho Plan tuvo como eje principal la restitución de tierras a los pueblos que habían sido despojados de ellas de manera legal o ilegal. El siguiente hito relevante fue la firma del Decreto presidencial de Venustiano Carranza del 6 de enero de 1915, en el cual se ordenaba la restitución de tierras a las comunidades, aunque se dejó fuera del ordenamiento a los trabajadores que vivían en las haciendas, a los peones, pues sólo consideraba a los campesinos y a las comunidades indígenas.¹⁸

Si bien con el Decreto de 1915 y el fin de la lucha armada, parecían augurar grandes cambios, las movilizaciones armadas no concluyeron, pues por un lado caciques y caudillos volvieron a reaparecer en diferentes regiones y los campesinos seguían armados. Lo que se tradujo en que los campesinos siguieron luchando por varios años, pero ahora en dos frentes distintos, uno el de los agraristas al servicio de las fuerzas constitucionalistas de Álvaro Obregón; y después al de Plutarco Elías Calles a fin de combatir a los opositores al régimen, tales como el caudillo Adolfo de la Huerta o a los caciques regionales. En el otro frente se ubicaron los campesinos revolucionarios que siguieron luchando para hacer

¹⁸ Huizer, Gerrit, *Las luchas campesinas en México*, México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970, p. 111.

efectivo el reparto agrario. En este frente revolucionario se luchó desde diversas ideologías que iban desde las católicas, expresada en el movimiento cristero, hasta las socialistas y/o comunistas.

El agrarismo institucional reivindicaba el derecho del Estado a regular la tenencia de la tierra y se encaminó a la construcción de instituciones que cumplieran con este papel, tal fue el caso del Partido Nacional Agrarista (PNA) creado en 1920, que a su vez creó las Ligas de Comunidades Agrarias, que posteriormente se consolidaron en la Liga Nacional Campesina.¹⁹ En este tenor, los movimientos agraristas fueron liderados por caudillos y caciques de la talla de Isaac Arriaga, Primo Tapia y Francisco J. Mújica en el estado de Michoacán.²⁰ Adalberto Tejeda en Veracruz, cuyo momento culminante fue la creación de la Liga de Comunidades Agrarias, encabezada por Úrsulo Galván. Mientras que los generales revolucionarios Manuel P. Monte y Francisco Barbosa encabezaron el movimiento agrarista en Puebla, lo que originó la creación de la Confederación Social Campesina "Domingo

¹⁹ Bartra, Armando, "Seis años de lucha campesina", en *Investigación económica, Revista de la Facultad de economía*, México, núm. 3, julio-septiembre de 1977, pp. 157-209.

²⁰ Durante la gubernatura de Mújica (1920-1922) se apoyó los intereses agrarios frente a los intereses de los propietarios y de la iglesia. Este proceso de lucha provocó la formación de la Federación de Obreros y Campesinos, un sindicato de jornaleros; posteriormente en la Liga de Comunidades y Sindicatos Agraristas.

Arenas".²¹ En el estado norteño de Baja California, en el año de 1922, el ex coronel villista Marcelino Magaña encabezó invasiones de tierras, las que continuaron hasta 1930, ya en ese momento encabezadas por los hermanos Guillén, quienes invadieron los Valles de Mexicali, y en 1936 Hilario Rentería repite esta invasión, proceso que concluyó hasta que el presidente Cárdenas negoció la suspensión del contrato de colonización con la *Colorado River Land Company*.²² Otros de los casos sobresalientes en la lucha de los agraristas, fue en el estado de Tamaulipas, en donde el entonces Gobernador Emilio Portes Gil, apoyó el movimiento agrarista a través de la Liga de Comunidades Agrarias que permitió a los campesinos acceder a tierras.

En lo que corresponde a los movimientos campesinos revolucionarios y radicales, decíamos que existieron dos ideologías, aquellos vinculados con la socialista o comunista, y otros con una visión católica conservadora e individualista como fueron los casos del movimiento cristero y el sinarquista. En cuanto a los radicales, destacaron los movimientos

²¹ Reina, Leticia, México, "Indio, campesino y nación en el siglo XX mexicano", en *Historia e historiografía de los movimientos rurales*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 59

²² Rivera Castro, José, "Política agraria, organizaciones, luchas y resistencias campesinas entre 1920 y 1928", en Montalvo, Enrique (coord.), *Historia de la cuestión agraria mexicana. Modernización de la lucha agraria y poder político 1920-1934*, México, Siglo XXI Editores-CEHAM, 1983, pp. 21-159.

de Tamaulipas en contra de la oligarquía terrateniente, aglutinados en la Liga de Comunidades Agrarias, que se unió al Partido Socialista Fronterizo, nacido en 1924, a través del que se luchó por el fraccionamiento de los grandes latifundios, la dotación y restitución de ejidos a los pueblos y la creación de cooperativas y colonias agrarias.

Otro de los procesos de lucha más sobresalientes se registró en el estado de Yucatán, encabezado por Salvador Alvarado y Felipe Carrillo Puerto en contra de una oligarquía henequenera que había sentado sus reales en la entidad durante el siglo XIX, manteniendo a los campesinos mayas en condiciones de semi esclavitud. No fue casual que los campesinos respondieran a dichas condiciones con la prolongada y violenta guerra de castas en el siglo XIX (1847-1958). En 1915, Salvador Alvarado llegó a la gubernatura del Estado y durante su gestión (1915-1918), se emitieron importantes Decretos que podrían considerarse como antecedentes de diversos artículos constitucionales relativos a las relaciones Iglesia-Estado; o el artículo 28 referente a la prohibición de los monopolios; el 115 concerniente a los requisitos para ser gobernador; y el 123 en materia laboral. También bajo su impulso se realizó el Primer Congreso Feminista en México en 1916, pues tuvo una gran sensibilidad para la situación de las mujeres en general y sobre mujeres indígenas mayas y pobres en particular, lo

que quedó plasmado en la publicación de su Decreto 5, en el que estipuló las condiciones de las trabajadoras y sus hijos en el servicio doméstico de la ciudad y en las haciendas, entre otras legislaciones relevantes.

Por su parte, cuando Carrillo Puerto accedió a la gubernatura del estado yucateco en 1923, promulgó leyes de expropiación de las tierras de las haciendas a solicitud de las ligas de resistencia y de las asociaciones de trabajadores, colocando a Yucatán como la segunda entidad de la república que repartió tierras. Sin embargo, este proceso fue coartado cuando en la coyuntura de la rebelión delahuertista los terratenientes asesinaron a Carrillo Puerto, lo que provocó que el movimiento de las ligas de resistencia y el Partido Socialista del Sureste fueran desmantelados con relativa facilidad. Para autores como Bartra y Otero,²³ el primer indianismo revolucionario –distinto al indigenismo incorporacionista y de aculturación del Estado–, correspondió al de Carrillo Puerto, pues introdujo una reforma agraria similar a la zapatista en Morelos, asimismo, brindó a los peones de las haciendas bases territoriales para la autonomía, y un desarrollo agrario basado en el regreso al maíz,

²³ Bartra, Armando y Otero, Gerardo, “Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia”, en Moyo, Sam y Yeros, Paris (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008, pp. 401-428.

disolviendo su dependencia alimenticia de la hacienda. Domingos rojos y otras actividades culturales o educativas promovieron la recuperación de la lengua, la cultura maya y la autoestima. Afirmaron que "tierra, libertad y dignidad se integraron en una especie de socialismo indígena, una utopía maya. Que se frustró en 1923 por la rebelión de la *Casta Divina*, la clase dirigente terrateniente de Yucatán, y el asesinato de Carrillo Puerto".²⁴

Sobre el movimiento cristero acaecido en varias entidades de la república entre 1926 y 1927, convocado por la Liga Nacional de Defensa de la Libertad Religiosa, se ha documentado que la participación campesina fue importante. El movimiento se inició en los Altos de Jalisco, el Bajío y se extendió a Michoacán, Zacatecas, Durango, Colima, Guanajuato, San Luis Potosí, Guerrero, Morelos, Puebla y Oaxaca. Se han realizado varias interpretaciones sobre la ideología y los objetivos del movimiento, por ejemplo para Armando Bartra, se trataba de una insurrección contrarrevolucionaria, pues se oponían al reparto agrario, además fue un movimiento popular en el que las masas se incorporaron espontáneamente y cuyos mandos en la mayoría de los casos, provenían del propio campesinado. Mientras que para Leticia Reina existía ciertamente una motivación que exigía la

²⁴ *Ibidem*, p. 411.

libertad religiosa, pero había otra más profunda y ancestral: la lucha por la tierra. Pues muchos campesinos cristeros expresaban, además de la defensa de su religión, su negativa a una reforma agraria discriminatoria y manipulada. Desde otra óptica, Betanzos ha señalado que para la Iglesia como para los católicos el nuevo Gobierno era una amenaza, en tanto que las acciones de los agraristas trastocaban la estructura comunal y amenazaban la paz y los símbolos religiosos.²⁵ De acuerdo con sus pesquisas, fue importante la participación de los Tepehuanes en Durango, de Coras y Wixarikas (huicholes) tanto en Colima como en Nayarit, y de los purépechas (tarascos) de Michoacán, quienes pelearon junto con los cristeros en defensa de sus tierras comunales. El movimiento terminó en 1929 cuando el Gobierno de Obregón suspendió la Ley de Cultos. Sin embargo, pocos años después la segunda cristiada emergió a pesar de las medidas agrarias y el amplio reparto agrario del Gobierno Cardenista. De tal forma que entre 1932 y 1940, reapareció un nuevo levantamiento en defensa de la religión católica y en términos campesinos tuvo igualmente una expresión de lucha agraria.

Por su parte, el movimiento sinarquista fue otro de los procesos notables que se desarrolló durante el periodo

²⁵ Betanzos, Óscar, "Las raíces agrarias del movimiento cristero", en Montalvo, Enrique, *Historia de la cuestión agraria mexicana. Modernización de la lucha agraria y poder político 1920-1934*, México, Siglo XXI-CEHAM, 1988, pp. 150-206.

Cardenista, se inició en el año de 1937 y tuvo presencia hasta 1942. Se trató también de un movimiento antiagrarista, en el sentido de que luchaban contra los agraristas que se habían burocratizado y corrompido. El movimiento fue encabezado por la Unión Nacional Sinarquista, fundada en León Guanajuato; tuvo bases sociales en los estados de Michoacán, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí, Colima y Aguascalientes. La principal demanda fue la propiedad de la tierra, es decir, la propiedad privada, lo que los posicionó en calidad de opositores a la política de colectivización de la tierra, que través de los ejidos se otorgaban en usufructo a los campesinos.

El sinarquismo fue un movimiento social y cultural. Se definía como de ideología nacionalista, anticomunista, católica, popular, sindicalista y social cristiano. Luchaban contra la amenaza comunista y la democracia liberal a la que consideraban decadente. En 1946 la Unión Sinarquista creó el Partido Fuerza Popular (PFP), el cual, al ser declarado ilegal, se concentró en crear uniones de colonos, agrupaciones sindicales, organizaciones campesinas, indígenas y juveniles.

Ahora bien, a pesar de la campesinización del problema agrario nacional, concluida la revolución mexicana y con el paso a la institucionalización, se empezó a delinear entre 1917 y 1934 lo que sería una política pública dirigida

hacia la población indígena, es decir, el indigenismo. El proceso de creación de organizaciones indígenas como tales fue lento, por varias causas, primeramente porque existía una disposición legal que prohibía la existencia de partidos a favor de una religión o raza determinada; incluso algunas organizaciones indígenas se transformaron como La Sociedad Unificadora de la Raza Indígena (SURI), la cual cambió de nombre en virtud de las presiones a las que se vio sometida y se transformó en la Sociedad Unificadora y Modernizadora de la Raza Mexicana. Esta prohibición se extendió igualmente a los asuntos electorales, pues en la Ley Electoral de 1917 y en las subsiguientes, se mantuvo la prohibición de conformar o registrar un partido político a favor de determinado individuo, raza o creencia.²⁶

Fue hasta el sexenio cardenista cuando se gestaron los primeros intentos de coordinación de los pueblos indígenas desde el Estado y los primeros planteamientos de una política indigenista coherente. Los problemas de la población indígena fueron abordados desde dos perspectivas: la política agraria y la política de masas. La política agraria supuso el reparto de tierras, y la creación de ejidos colectivos e

²⁶ Véanse la Ley Electoral de 1917, la Ley para la elección de los poderes federales de 1918, la Ley Federal Electoral de 1946. Y será sólo hasta 1995, un año después del levantamiento indígena del estado de Chiapas, cuando en el marco de la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que los partidos políticos acuerdan incorporar en sus listados de candidatos a indígenas.

individuales, en este tenor, el tema indígena se involucró en la llamada problemática agraria nacional. En cuanto a la política de masas se partía del supuesto de organizar a la población en sectores con la intención de no permitir la aparición de organizaciones intersectoriales: campesinas, indígenas, obreras, cuya fuerza podría poner en entredicho al Estado. Bajo esta perspectiva se inició un proceso de indianización de organizaciones étnicas del país, a través de la recién creada Dirección de Asuntos Indígenas que organizó ocho Congresos Regionales de las Razas Indígenas. Se dio vida al Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas y posteriormente, en 1940 con la celebración del Primer Congreso Indigenista Interamericano (en México), se crearon las condiciones y las líneas generales de lo que sería la política indigenista del país, con el surgimiento del Instituto Nacional Indigenista (INI) en ese año. A partir de entonces, los indígenas devinieron en sujetos del indigenismo burocrático.²⁷

Una de las características de dicha política fue su carácter integracionista, eje sobre el cual se instrumentalizaron una serie de programas específicos encaminados a incorporar

²⁷ Bartra, Armando y Otero, Gerardo, "Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia", en Moyo, Sam y Yeros, Paris (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, op. cit., nota 23, p. 411.

a la población indígena al desarrollo del país, respetando los rasgos culturales que se consideraban positivos, tales como sus lenguas, ciertos rasgos culturales, como el vestido, su producción artística, "artesanal", con énfasis en la implementación de proyectos productivos y culturales de diferente índole. En lo que corresponde al periodo de 1940 a 1960, el panorama de movilización campesina e indígena estuvo presente, aunque de forma moderada, pues el país estaba encaminado a su crecimiento acelerado con la puesta en marcha del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, modelo que como se ha documentado ampliamente, se basó en la canalización de los dividendos del campo hacia la inversión industrial y por tanto, se abandonó la inversión de recursos para el agro. Para los años sesenta se consideró al sector agropecuario del país como una problemática ya resuelta, sin embargo, los cuellos de botella que se fueron registrando en dicha década llevaron a la crisis del modelo, cuyos resultados fueron especialmente graves para un sector agrícola que ya soportaba un alto rezago.

En este contexto empiezan a expresarse múltiples exigencias de los campesinos e indígenas sobre la necesidad de revertir las políticas estatales frente a este sector, así como a reclamar la desaparición de las estructuras antidemocráticas que reinaban a lo largo y ancho de la república.

3. La crisis agrícola y política de los años sesenta: el Estado y los movimientos campesinos e indígenas

Fue en el contexto de la crisis económica y política nacional de los años 60, cuando se generó una gran movilización en el campo mexicano, fundamentalmente como respuesta a la crisis agrícola, pues fue el momento en que la producción agrícola nacional empezó a sufrir un retroceso. La crisis obedeció a diversas causas, entre algunas está el hecho de que ya no se amplió la frontera agrícola, mientras los altos índices de crecimiento de la población en el campo demandaban ampliarla, por otro lado, se registraba una mayor demanda de productos agrícolas para las ciudades que presionaban por mantener bajos los precios de venta de dichos productos, adicionalmente se puso fin a la política de los precios de garantía, instaurada desde los años cuarenta, lo que fue generando una pérdida de competitividad de la economía agrícola, de tal suerte que la producción de granos básicos entró en crisis; y de ser un país agro exportador nos convertimos en importadores de granos básicos, con la consecuente pérdida de autosuficiencia alimentaria, aspecto gravísimo que no ha logrado superarse desde ese entonces. En términos políticos, aparecen nuevos cacicazgos y se inicia la migración masiva campo-ciudad. En estas condiciones

sociales se abre un campo fértil para las protestas tanto indígenas como campesinas en todo el país.²⁸

Ahora bien, como parte del entorno internacional las coyunturas mundiales tuvieron diversos impactos en la economía nacional. Después de terminada la segunda guerra mundial y la reconstrucción de las economías europeas, que durante la guerra permitieron a México crecer rápidamente y exportar amplios volúmenes de productos agrícolas, había llegado a su fin, el cual provocó un papel importante en la crisis nacional. Para los años setenta estaba claro que México había dejado de ser un “modelo a seguir” en cuanto a estrategias para lograr un crecimiento acelerado, que se mantuvo a lo largo de casi 20 años, con una tasa promedio récord del 6% anual, frente a un crecimiento poblacional del 3%. Los años setenta anunciaron que el “modelo de industrialización vía sustitución de importaciones” había fracasado, tanto por el fin de la coyuntura internacional, como por los cuellos de botella que el modelo industrializador enfrentó, de tal suerte que después fuimos modelo de “lo que no se debía hacer” para crecer de manera acelerada y después entrar en una prolongada crisis.²⁹

²⁸ Cfr. Barkin, David y Suárez, B., *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Océano, 1985; Appendini, Kirsten, *De la milpa a los tortibonos*, México, El Colegio de México, 1992.

²⁹ Hansen, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, 13a. ed., México, Siglo XXI, 1983.

El fracaso del modelo de industrialización tuvo efectos desastrosos para el campo mexicano, crisis de la que aún hoy en día México no ha podido salir, ya que no se perciben alternativas ante la inexistencia de soluciones estructurales de largo plazo, y no meros programas para atender la pobreza extrema. Pues si algo demostraron los alzados chiapanecos en 1994, junto con miles de indígenas del país, era que no deseaban la distribución de recursos de manera vertical y paternalista, sino la posibilidad de corregir el rumbo del desarrollo del país y tomar decisiones para sus pueblos de manera autónoma.

De tal suerte, que a finales de la sexta década del siglo pasado se comenzó a generar un movimiento amplio de descontento en el campo y, se constituyeron organizaciones que luchaban por la tierra, por el control de proceso productivo, por mejores precios, por el fin de cacicazgos regionales y por elegir democráticamente a sus autoridades. Los años que van de 1960 hasta mediados de los setenta la lucha indígena formó parte del movimiento campesino, pero igualmente se iniciaba la búsqueda de nuevas formas organizativas que dieran cobertura a demandas propiamente étnicas. Un hecho importante de resaltar es que pareciera que se había agotado la lucha campesina por la vía de los canales legales y se dio paso a una disputa por caminos no legales, consecuentemente, se ensayaron múltiples estra-

teguas de lucha, desde tomas de carreteras, plantones, marchas, la lucha por mejorar los precios de los productos agropecuarios a través de la presión con acciones de quemar o tirar la producción, el secuestro de autoridades, entre otras; es también en este contexto de crisis y descontento social cuando emergieron movimientos armados como fueron los movimientos guerrilleros de Guerrero, encabezados por Lucio Cabañas y Genaro Vázquez.³⁰

La difícil situación a la que se enfrentó el Gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) lo condujo a plantear una revisión del modelo económico seguido hasta ese momento y hacer más flexibles los canales de participación política. De esta manera, en la formulación de la política hacia el campo se planteó la elevación de los mínimos de bienestar social para los campesinos e indígenas, así como la obtención de consensos para su Gobierno. Esto se tradujo en la búsqueda de la capitalización del campo y la organización de los campesinos tanto para la producción como para su reincorporación a las centrales oficiales y semioficiales, actividades fundamentales hacia las cuales el Gobierno dirigió sus mejores esfuerzos. Para ello, se actualizaron los instrumentos jurídicos y administrativos necesarios, se re-

³⁰ Cfr. Sarmiento, Sergio, "El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la política indigenista", *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, núm. 3, vol. 47, 1985, pp. 197-215.

formaron entre otras leyes, la Ley Federal de Aguas, la de Crédito Rural y la de Reforma Agraria. El antiguo Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) se transformó y se elevó al rango de Secretaria de la Reforma Agraria (SRA). Se canalizó una gran cantidad de recursos hacia el campo vía fondos y fideicomisos.

Con respecto al reparto agrario, Luis Echeverría se convirtió en el tercer presidente que más tierra repartió, solamente superado por Cárdenas y Díaz Ordaz. En su sexenio se firmaron 2,274 resoluciones presidenciales que representaron 12,107, 050 hectáreas entre 218,918 beneficiarios. Incluso cuando se puso un gran énfasis en la organización de los productores a través de los ejidos colectivos, éstos no fructificaron, entre otras cosas porque fueron concebidos como una solución técnica hacia el campo.³¹

En este escenario el Gobierno echeverrista incrementó los recursos destinados a los pueblos indígenas a través de programas y fideicomisos como el de Caminos de Mano de Obra, el Plan Huicot y el Fideicomiso de la Palma (Fidepal). Por otro lado, se aumentó considerablemente el presupuesto del INI y se construyeron 58 nuevos Centros Coordinadores

³¹ Cfr. Sarmiento, Sergio y Mejía, Consuelo, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, México, Siglo XXI, 1987; Bartra, Armando, *Guerrero bronco*, México, Editorial ERA, 2000.

Indigenistas (CCI). Se intentó igualmente reforzar la acción indigenista por medio de la readecuación de la política a los nuevos reclamos de los indígenas que desde entonces ya exigían participar en ella, lo cual fue una respuesta a las duras críticas de algunos intelectuales.³² En un principio se acogió a algunos antropólogos “críticos”, en un afán de acercarse a los intelectuales y junto con ellos se dieron los primeros pasos de la política indigenista conocida como “indigenismo de participación”. Es decir, se incorporó a algunos líderes indígenas en la estructura del INI, pero sería para implementar los programas elaborados desde la perspectiva gubernamental y no como constructores de una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado; por otro lado, se desplegó un esfuerzo por la constitución de organizaciones que sirvieran de interlocutoras entre el Gobierno y las comunidades.

Las respuestas estatales frente a la movilización en el campo fueron varias; desde la represión hasta la negociación, pasando por los intentos de cooptar a los líderes de organizaciones y movimientos mediante el otorgamiento de cargos de poder, o distribuyendo recursos económicos; en ocasiones esto funcionó pero no en todos los casos, como lo

³² García Mora, Carlos y Medina, Andrés (coords.), *La quiebra política de la Antropología Social en México. II. La Polarización*, México, UNAM, 1986.

muestra el hecho de que de manera simultánea se fue gestando un proceso organizativo autónomo. Así, en el ámbito organizativo, a mediados de la década de los setenta, el Estado empleó una estrategia política que consistió en crear organizaciones específicas de indígenas: los Consejos Supremos Indígenas, con la finalidad de que se canalizaran por esta vía sus demandas y así reducir las posibilidades de conflictos, o la unión de organizaciones campesinas e indígenas y su vínculo con otros sectores organizados. Se crearon consejos indígenas como pueblos indios, es decir, 56 y una Coordinación Nacional que tuvo su sede en la ciudad de México: El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), sin embargo, al poco tiempo el Consejo se dividió y de esa escisión surgió la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas.³³

Otro de los procesos organizativos más significativos se originó en el estado de Chiapas a partir de la realización del Primer Congreso Indígena en 1974, que si bien fue convocado por el Instituto Nacional Indigenista, rápidamente se convirtió en un espacio apropiado por los indígenas y a partir del cual se gestó un proceso organizativo de gran enver-

³³ Sepúlveda, Sandra y Valladares, Laura, *Relaciones de poder en una situación interétnica: El caso del Consejo Supremo Indígena del Estado de México*, México, Tesis de Licenciatura en Antropología Social, ENAH, 1984; Sarmiento, Sergio, "El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la política indigenista", *Revista Mexicana de Sociología*, *op. cit.*, nota 30, pp. 197-215.

gadura. Asistieron choles, tzeltales, tzotziles y tojolabales, y se realizaron diagnósticos sobre la situación prevaleciente al problema de la tierra. Este proceso se convirtió en punta de lanza para construir un movimiento multiétnico y coordinado en donde el tema de la tierra, la situación política y la búsqueda de caminos para cambiar la situación de los indígenas de la entidad fueron fundamentales.

En términos sintéticos, las décadas de los sesenta y setenta se caracterizaron porque los movimientos campesinos e indígenas, asumieron como principio político organizativo su carácter de independientes. Esta independencia se constituyó como un símbolo de la oposición democrática, frente a las políticas de control y cooptación construidas o estimuladas desde el propio Estado y en consecuencia por el PRI. De aquí que su principal identidad será su independencia del Estado y su partido en este tenor, surgieron confederaciones, sindicatos, conferencias, frentes y partidos, entre otras muchas expresiones organizativas, que marcaron su distancia del Estado; y en el caso de los indígenas, se decantarán en la construcción de agendas específicas. Se trata de nuevas organizaciones indígenas que irán construyendo una independencia, incluso dentro del propio movimiento campesino, lo que se expresará en la politización su etnicidad,³⁴ que

³⁴ Etnicidad entendida como la identidad politizada, que construye un proyecto político que aglutinará a los indígenas de todo el país y que logrará su mayor expresión en la década de los noventa del siglo XX.

como veremos es la base de la construcción de la futura agenda política autonomista.

4. El preludio de la autonomía como demanda aglutinadora de los pueblos indígenas en México

Para la siguiente década, en los ochenta, existieron algunas organizaciones de carácter regional y local independientes en las cuales militó un número importante de organizaciones indígenas. Vale la pena destacar que una de las particularidades que distinguieron a las organizaciones campesinas de las indígenas es que si bien ambas se asumían como independientes, en el caso de las indígenas se empezó a delinear una concepción más profunda de independencia, que se expresó en su carácter de organizaciones que luchaban por la autonomía, es decir, se trataba de una agenda que va más allá de la independencia frente al Estado, pues se aludía a la lucha por el reconocimiento de derechos particulares basados en su origen étnico, y en este sendero se fue generando un proceso organizativo que aglutinó a los indígenas bajo la bandera de sus derechos colectivos como pueblos originarios.

Debido a estas particularidades, Bartra y Otero afirman que la transición de la independencia organizativa política a la autoadministración socio-económica y luego al autogo-

bierno, es decir, a la autonomía, subyace su connotación de alteridad, de alternativa, de proyecto hegemónico popular, democrático y multicultural.³⁵ La autonomía se convierte en una práctica antisistémica, por la que los oprimidos o subordinados resisten creando órdenes de organización alternativos. Tales serían los casos de los municipios zapatistas y otros municipios indígenas que se construyeron a lo largo de la década de los noventa.

Ahora bien, en cuanto a las organizaciones rurales que se crearon entre los años setenta y ochenta destacan la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA-1984), a la que dieron vida alrededor de cincuenta organizaciones rurales; la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA-1979); la Central Independiente de Obremos Agrícolas y Campesinos (CIOAC-1975); el Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI-1987), y el Movimiento 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular (1990). Paralelamente se había formado un importante grupo de jóvenes indígenas en diferentes disciplinas, fundamentalmente de maestros bilingües, que se constituirían como líderes de sus pueblos y organizaciones. Adicionalmente, a finales de

³⁵ Cfr. Bartra, Armando y Otero, Gerardo, "Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia", en Moyo, Sam y Yeros, Paris (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, op. cit., nota 23.

los ochenta se dio un encuentro y militancia indígena en organizaciones de izquierda y con el partido socialista. También en esos años; algunos líderes se vincularon con organizaciones indígenas internacionales y se capacitaron en derechos humanos, derechos colectivos y se acercaron al conocimiento de los instrumentos internacionales sobre derechos de minorías y pueblos indígenas; a partir de entonces se abrió una amplia discusión sobre la posibilidad del reconocimiento de la autonomía indígena en la Constitución federal. De tal modo que se inició una disputa por la vía legislativa, pero con pocos resultados, ya que el movimiento indígena nacional aún no alcanzaba una madurez organizativa y de coordinación nacional que le brindara poder de negociación o de una confrontación suficientemente fuerte que lograra que el Estado respondiera a sus reclamos y los considerara interlocutores políticos.

Como podemos constatar, los antecedentes organizativos de la etapa de emergencia del movimiento campesino nacional se ubican desde mediados de los setenta y hasta los ochenta, época que coincide con la crisis que impactó la economía nacional en su conjunto, que generó un proceso de polarización productiva, económica y social de tal envergadura que fue contestado con vastos procesos de movilización y protesta; en buena medida se trató de respuestas sociales a la crisis estructural que se vivió, así como la bús-

queda de formas organizativas alternativas a las centrales oficialistas como la Confederación Nacional Campesina (CNC) o a las Ligas Agrarias. Se trató de un amplio movimiento campesinista que exploró nuevas rutas de lucha y negociación, que van desde la lucha electoral por el control de los ayuntamientos, la toma de tierras, la negociación política, hasta la emergencia de movimientos guerrilleros.³⁶ Algunos de los frentes de lucha que aglutinaron a los campesinos fueron: a) lucha por la tierra; b) lucha por la defensa de los recursos naturales; c) lucha por la organización de la producción y la comercialización; d) lucha por la defensa de los derechos laborales de los obreros agrícolas y su sindicalización; y e) lucha por el abasto de productos básicos.

Los Frentes se crearon como una alternativa para avanzar en las reivindicaciones campesinas y populares, surgen así los frentes regionales y locales de lucha en los cuales se percibía cierta concepción de línea política de masas. Empiezan a surgir importantes organizaciones campesinas independientes y centros de movilización inscritos dentro de una clara definición democrática y anticapitalista, los cuales se consolidarían a lo largo los setentas. Entre 1970 y 1976 nacen numerosas agrupaciones que de una u otra forma se

³⁶ Cfr. López Monjardín, Adriana, *La lucha por los municipios: una utopía viable*, México, IIS-UNAM-Siglo XXI, 1986.

encontraron en esta línea de acción. En 1972 surge la Coalición Obrera Campesina de Oaxaca (COCEO); en 1973 nace el Campamento Tierra y Libertad en San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas; en 1974 la Unión Campesina Independiente (UCI) en la Sierra Norte de Puebla y centro de Veracruz; en ese año hace su aparición en el escenario de las luchas campesinas el Frente Popular de Zacatecas, mientras que en la región del Istmo surge la Coalición Campesina Estudiantil de Juchitán, que en 1974 pasó a denominarse Coalición Obrera Estudiantil del Istmo (COCEI); en ese periodo surge en Chiapas la Alianza Campesina el 10 de abril.

Los Frentes tenían como objetivo contribuir a la coordinación y articulación de las luchas obreras, campesinas y populares dentro de sus respectivas zonas de influencia. Ligados a cualquiera de las reivindicaciones mencionadas, existieron otros frentes de lucha, como el respeto a los procesos electorales en los ejidos, comunidades, municipios u organizaciones productivas o gremiales en general, es decir, la lucha por la democratización, contra la represión y por el respeto a las formas de organización, cultura y costumbres de los indígenas.³⁷

³⁷ Flores Lúa, Graciela, *et. al.*, *Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria 1976-1984*. México, IIS-UNAM-Siglo XXI, 1998.

Si bien existía una amplia agenda de lucha expresada en la diversidad de reivindicaciones, la lucha por la tierra ha sido la reivindicación fundamental en el campo mexicano y para los indígenas. Esto no es casual si recordamos que todavía para los años 80, de los tres millones de solicitantes de reparto agrario existentes en el país, el 35% correspondía a los indígenas³⁸. Situación que se agravó con la declaración gubernamental de dar por concluido el reparto agrario durante el Gobierno del expresidente Salinas de Gortari, y las modificaciones al artículo 27 constitucional en el año de 1992.

504

A comienzos de la década de los setenta, Oaxaca era el principal estado donde se formaban organizaciones regionales indígenas: la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo (COCEI), constituida por zapotecos; la Organización de Yalaltecos de Sierra de Juárez, que luchaban contra el cacique regional; la coalición de Promotores Indígenas Bilingües; la Organización para la Defensa de los Recursos Humanos y el Desarrollo Social de la Sierra de Juárez (ODRENASIJ), también zapoteca; el Comité de Defensa de los Recursos Naturales y Humanos (CODREMI); el Comité de Organización y Consulta para la Unión de los Pueblos de

³⁸ Cfr. Sarmiento, Sergio, "El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la política indigenista", *Revista Mexicana de Sociología*, *op. cit.*, nota 30.

la Sierra Norte de Oaxaca (CODECO). Así también surgieron una serie de organizaciones de migrantes como el Frente Indígena Oaxaqueño Binacional (FIOB).³⁹ Para la década de los ochenta se sumaron procesos organizativos en la entidad, como la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI), la Unión de comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), la Unión de Campesinos Independientes 100 Años (UCI 100 Años) y la Asamblea de Autoridades Mixe (ASAM). Se fortalecieron igualmente procesos organizativos indígenas de carácter regional muy importantes que reivindican la defensa de sus recursos naturales, sus procesos organizativos y su derecho a la autodeterminación como pueblos.

Esta proliferación de organizaciones se replicó en otras entidades, por ejemplo en Chiapas se da vida a la Organización de Médicos Independientes (OMIECH) y la Organización de Representantes Indígenas del Estado de Chiapas; destacan igualmente el Frente Democrático "Emiliano Zapata" en Hidalgo, el Frente Democrático "Emiliano Zapata" con presencia en varios estados del país o el Consejo de Pueblos del Alto Balsas en el Estado de Guerrero. Es decir, las décadas de los setenta y ochenta se caracterizan por un enorme

³⁹ Cfr. Bartra, Armando y Otero, Gerardo, "Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia", *op. cit.*, nota 23.

proceso de creación de organizaciones de carácter local y regional indígenas en diferentes estados de la república que dan cuenta de una emergencia de nuevos procesos organizativos de base étnica que responden a problemáticas agrarias, especialmente sobre los recursos naturales, derechos culturales y políticos que lograrán articularse a nivel nacional en la siguiente década.

Con esta perspectiva nacional se constituyó la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) como una organización de masas que buscó dar al movimiento del campo un carácter de clase, y por lo tanto, se planteó emprender una lucha para lograr el cambio social que destruyera la explotación y opresión social. En el centro de sus reivindicaciones estaba la tierra y como lo señalaron sus adeptos, poco tiempo después de su constitución: su lucha era “por la tierra y también por el poder”. El programa político de la CNPA incorporó la defensa de *los reclamos culturales* de los indígenas. Algunos estudios han dado cuenta de la presencia de aproximadamente 21 organizaciones indígenas al interior de ella. Es importante mencionar que como en todo esfuerzo de coordinación, la trayectoria de los movimientos y las organizaciones sociales no son sencillos, y la experiencia de la CNPA no es la excepción; la puntualización de su programa político se logró después de varios años de reflexión y búsquedas, a través de la realización de diferentes congresos y asambleas nacio-

nales donde siempre lo étnico tuvo una presencia relevante. A lo largo de esa trayectoria, algunas organizaciones se iban incorporando, mientras que otras se alejaban. En el siguiente cuadro podemos observar las organizaciones indígenas que formaban parte de la coordinadora en sus primeros años de existencia:

Cuadro 1

**Etnias que participan al interior de las organizaciones de la CNPA
y estados de la república donde tienen influencia**

Organización	Grupos étnicos	Estado
1. UCI	Náhuatl	Puebla y Veracruz
2. COMA	Náhuatl	Distrito Federal
3. UCEZ	Purépechas, mazahuas, otomíes	Michoacán
4. UEIS		Sinaloa
5. ACR		Guanajuato, Chiapas, Jalisco, Tamaulipas
6. CCRI		Sonora, Veracruz, Guerrero, Coahuila
7. COCEI	Zapotecos	Oaxaca
8. UPM	Náhuatl	Morelos
9. CCH	Huastecos	San Luis Potosí
10. OCEZ	Tzotziles, tzeltales	Chiapas
11. FPZ		Zacatecas
12. CDP	Taraumaras	Chihuahua
13. OCIHV	Huastecos	Veracruz
14. OIPUH	Náhuatl y otomíes	Hidalgo, Veracruz, San Luis Potosí
15. OPA	Otomíes	Tlaxcala, Guanajuato, Hgo., Puebla
16. MULT	Triquis	Oaxaca
17. MLR	Amuzgos	Guerrero
18. ORCO	Huicholes	Jalisco y Nayarit

19. OPL	Chatinos	Oaxaca
20. FCI	Chinantecos	Oaxaca
21. UCA ⁴⁰	Náhuatl	Tlaxcala

En 1983 dieron a conocer los principios de la organización, manifestaron su independencia frente al Estado y la burguesía, el planteamiento de que la movilización y participación de las masas debe ser consciente y democrática como su principal arma de lucha y enarbolando una posición de clase, así como su rechazo a la política agraria anticampesina. Los puntos programáticos de la CNPA fueron:

1. La lucha por los recursos naturales.
2. La lucha por el control democrático de la producción y la comercialización.

⁴⁰ Organizaciones de acuerdo a las siglas: UCI, Unión Campesina Independiente; COMA, Comuneros Organizados de Milpa Alta; UCEZ, Unión de Comuneros Emiliano Zapata; UEIS, Unión de Ejidos Independientes de Sinaloa; ACR, Alianza Campesina Independiente; CCRI, Coordinadora Campesina Revolucionaria Independiente; COCEI, Coalición Obrero Campesina Estudiantil del Istmo; UPM, Unión de Pueblos de Morelos; CCH, Comité Coordinador Huasteco; OCEZ, Organización Campesina “Emiliano Zapata”; FPZ, Frente Popular de Zacatecas; CDP, Comité de Defensa Popular; OCIHV, Organización Campesina Independiente de la Huasteca Veracruzana; OIPUH, Organización Independiente de Pueblos Unidos de la Huasteca; OPA, Organización de Pueblos del Altiplano; MULT, Movimiento de Unificación de Lucha Triqui; MLR, Movimiento de Lucha Revolucionaria; ORCO, Organización Regional de la Costa de Occidente; OPL, Organización de Pueblos en Lucha; FCI, Frente Campesino Independiente; UCA, Unión Campesina. *Cfr.* Flores Lúa, Graciela, *et. al.*, *Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria 1976-1984*, *op. cit.*, nota 37, p. 83.

3. La lucha de los jornaleros agrícolas y obreros agrícolas.
4. La lucha por la democratización de la vida en el campo, por la libertad política y contra la represión.
5. La lucha por los servicios públicos y las prestaciones sociales en el campo.
6. La lucha por el respeto a la cultura indígena. La CNPA reivindica la defensa de todos los valores culturales y artísticos de los pueblos indígenas, en especial su lengua y sus formas de organización política y social y exige una educación bilingüe y bicultural que responda a sus verdaderos intereses.
7. La lucha de los veteranos de la revolución.
8. La lucha por los derechos de las mujeres campesinas.⁴¹

A decir de Sarmiento, si bien la CNPA levanta como demanda principal la lucha por la tierra, ello no quiere decir que deje de lado los aspectos concernientes específicamente a los indígenas, sino que entiende que previo a las

⁴¹ Cfr. CNPA Coordinadora Nacional Plan de Ayala. El documento completo puede revisarse en Sarmiento, Sergio y Mejía, Consuelo, *La lucha indígena un reto a la ortodoxia*, op. cit., nota 31, pp. 207-212.

demandas educativas y culturales, está la conquista del espacio vital de las comunidades.⁴² No se soslayan las demandas que eran propias de los indígenas –educación, cultura, defensa de costumbres y tradiciones, lengua– sino que se ubican en el lugar que la lucha impone. Si bien esta posición de la CNPA inicia la apertura hacia las demandas específicamente indias, no se traspasa el nivel de reivindicaciones meramente culturales; por ello, deberán pasar varios años para que los propios indígenas logren constituirse en actores políticos, cuyo proyecto involucre no solamente demandas de tierra sino una concepción más amplia de territorios indígenas y su derecho a participar en las estructuras de poder de la Federación en sus diferentes niveles.

En el ese tenor, la Central Independiente de Obrero Agrícolas y Campesinos (CIOAC) que si bien no es una organización indígena, ha militado en sus filas un importante número de etnias. La historia de esta central se remonta en 1963, año en que surge la Central Campesina Independiente (CCI), una de cuyas escisiones dio lugar a la formación de la CIOAC en 1975. Hasta 1985 esta organización había sufrido varios cambios, entre los más significativos están los que emanaron de su II y V Congresos. Así, por acuerdo del II Congreso la CIOAC constituyó varios organismos para

⁴² Cfr. Sarmiento, Sergio, “El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la política indigenista”, *Revista Mexicana de Sociología*, *op. cit.*, nota 30, p. 200.

dar respuesta a las diferentes luchas protagonizadas por los campesinos. Se constituyeron la Unión Nacional de Crédito Agropecuario, Forestal y de Agroindustrias de Ejidatarios Comunitarios y Pequeños Propietarios Minifundistas (UNCAFAECSA), el Sindicato Nacional de Obreros Agrícolas y la Unión Nacional de Solicitantes de Tierra.

Las expresiones y formas de lucha de la CIOAC han sido diversas y en buena medida respondían a la problemática agraria de cada región, por ejemplo en el estado de Chiapas tuvo un impacto importante en la organización de los peones acasillados y jornaleros de las fincas cafetaleras. De acuerdo a algunos de sus militantes esta experiencia organizativa fue importante en lo que se refiere a la lucha por la recuperación de tierras, a través de la creación de la figura de las Uniones Ejidales y la propia CIOAC como organización.⁴³ En esos años más de 20 ejidos de las Margaritas se unieron a la Unión de Ejidos de Lucha Campesina (UELC), y esta a su vez se integró con otras Uniones de Ocosingo, tales como la "Kiptik Ta Lecubtezel, entre otras, que en conjunto integraron la ARIC Unión de Uniones, de la cual, como se sabe provenían buena parte de las fuerzas del zapatismo.⁴⁴

⁴³ Ambas organizaciones de izquierda de corte maoísta.

⁴⁴ Hernández Cruz, Antonio, "Autonomía Tojolab'al: Génesis de un proceso", en Burguete, Araceli (coord.), *México: Experiencias de Autonomía Indígena*, Copenhague, IWGIA, 1999, pp. 171-191.

El programa principal de las Uniones se orientaba a los asuntos de producción y la infraestructura productiva de las comunidades, tales como caminos y transportes, la introducción de fertilizantes o paquetes tecnológicos, los créditos y la comercialización, entre otros; mientras que la CIOAC centró la atención en el reclamo agrario y en la lucha por el poder político en los ayuntamientos. Al igual que las otras organizaciones, estableció la figura de Uniones Ejidales, más de treinta ejidos integraron tres uniones ejidales: Unión de Ejidos Tierra y Libertad, la Unión de Ejidos Yajk'chilbéj (nuevo camino) y la Unión de Ejidos Pueblos Tojolab'ales, todos ubicados en el municipio de Las Margaritas. De esta forma, la mayoría de los líderes emanados en las décadas de los 70 y 80 se formaron con una ideología que buscaba el cambio en la estructura social existente, incluyendo la cultura propia. El trabajo de la CIOAC en la década que va de 1977 a 1987 fue exitoso en tanto que logró que un importante número de campesinos accedieran a la tierra por la vía de la reforma agraria, a partir de estrategias de lucha que fueron de la toma de tierras a la gestoría agraria.

Para los años ochenta un grupo de líderes tojolab'ales se aliaron con líderes que estaban integrados al Consejo Supremo Tojolab'al, y otros más que salieron de las filas de la Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas, creada por la CNC, y en alianza con la CIOAC y el Partido Socialista de México

(PSUM) iniciaron una lucha por el poder municipal. En este proceso se va generando un proyecto de lucha con características reivindicativas claramente étnicas. Esta nueva postura generó conflictos al interior de la CIOAC, cuyo enfoque central era la lucha de clases y veía con perspicacia las reivindicaciones de carácter étnico-político, puesto que estas se consideraban como “desviaciones a la vía campesinista”, lo cual generó finalmente la disolución de la alianza con la CIOAC. Estas diferencias y el proceso de búsqueda de una vía indígena confluyeron en la creación de la Unión de Ejidos Pueblos Tojolab’ales (UEPT) en 1986 y del Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI), éste último muy relevante porque puso a debate la importancia del reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, como veremos enseguida.

La creación del Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI) fue muy significativa en cuanto a que se planteó la necesidad de crear una coordinación nacional de organizaciones indígenas alrededor de un proyecto autonomista que se alejaba en gran medida de las propuestas existentes para resolver la problemática de los pueblos indígenas de México, distinta también a las propuestas indias que postulaban demandas meramente culturales o aquellas que consideraban que la solución a sus problemas podría darse al margen de los cambios nacionales; igualmente se

separó de la vertiente marxista que postulaba que la única solución era la lucha clasista en donde debían incorporarse los indígenas como explotados.

La propuesta del FIPI se fue construyendo en la lucha, la reflexión y la confluencia de luchadores sociales y académicos, de tal forma que para el año de 1988 presentó una amplia justificación de la pertinencia de organizarse como una organización frentista:

Somos los indios los únicos con derecho a decidir nuestro destino, nuestra libre determinación. Nuestra lucha como pueblos indios no está al margen o en contra de la unidad de los explotados y nuestras reivindicaciones fundamentales se inscriben dentro del programa de liberación de las clases populares. Sin embargo hay que señalar que los indios somos portadores de una especificidad: la étnica, que requiere programas y soluciones políticas específicas. Luchamos en contra de un sistema económico que nos explota como campesinos, pero que nos sobreexplota sobre coacciones extraeconómicas por nuestra condición de indios. Por lo que, además de sobreexplotados somos también oprimidos políticamente. Nuestra lucha no es sólo social, econó-

mica y política, sino también étnica e ideológica. Carecemos de una organización nacional que nos unifique sobre la base de nuestra condición como pueblos indios, de aquí la propuesta de crear un Frente Independiente de Pueblos Indios, como una respuesta a las necesidades organizativas y a los avances de nuestras luchas.

Se plantea como Independiente porque el FIPI no está, ni estará, afiliado ni al Estado, ni a organizaciones sociales o políticas.

Es de los pueblos indios porque es una instancia de organización de los indios, espacio de unidad de todos los pueblos hermanos para construir en conjunto nuestra plataforma, programas, tácticas y estrategias que como indios planteamos para el presente y el futuro de nuestro país, y para diseñar el destino que como pueblos indios deseamos y aspiramos.⁴⁵

Los presupuestos y planteamientos etnopolíticos del FIPI nos permiten constatar la continuidad existente entre

⁴⁵ El texto completo sobre la constitución y planteamientos del FIPI puede consultarse en la obra de Sarmiento, Sergio, (coord.) *Voces indias y V Centenario*, INAH, México, 1988, pp. 141-143.

sus postulados y los que sostendrá una década más tarde la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), organización que se constituyó después del levantamiento zapatista y fue la que brindó en un primer momento una propuesta de iniciativa de ley para el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, que fue recogida por los zapatistas y sirvió como uno de los documentos que se pusieron en la mesa de diálogo entre el EZLN y el Gobierno federal en el marco de las negociaciones que iniciaron en la Catedral de San Cristóbal de las Casas en el año de 1994, y que concluyeron en febrero de 1996 con la firma de los Acuerdos de San Andrés.

Las demandas que aglutinaron a las organizaciones integrantes del FIPI fueron, en primer lugar, el lograr que los "derechos étnicos" fueran reconocidos en la Constitución. Es importante este punto porque muestra que desde los años ochenta el movimiento indio se encaminó a privilegiar *la vía legislativa* para el logro de sus reivindicaciones. Esta postura se fortaleció con la discusión internacional alrededor de los derechos de las minorías, que se tradujo en la construcción de importantes instrumentos jurídicos, como fue el caso del Convenio 169 de la OIT (1989) que reconoció el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la libre determinación, al ser una expresión de ésta la autonomía. De manera paralela, la amplia discusión sobre los derechos humanos y

colectivos de los pueblos indios tuvo una importancia central en la construcción de las plataformas políticas del movimiento indígena en toda América Latina.⁴⁶ Esta discusión permeó en los movimientos indígenas del país y abrió la posibilidad de entablar un diálogo de nuevo cuño con el Estado que sin dejar de ser beligerantes, les permitiera negociar con las armas que les brindaba una nueva legitimidad que fue construyendo tanto el propio movimiento, como la conquistada en la normatividad internacional.

En este sendero, en 1987 se dio el acercamiento a “lo jurídico”, fundamentalmente a través de la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), que presidía en ese entonces Rodolfo Stavenhagen y Mariclaire Acosta, quienes desde sus trincheras junto con líderes, académicos y defensores de derechos humanos ubicaron la problemática indígena como una cuestión más amplia, vinculada a los procesos de democratización y defensa de derechos humanos colectivos. Entre las actividades importantes de la Academia estuvo la formación de líderes indígenas con una perspectiva del conocimiento y defensa de sus derechos colectivos.

⁴⁶ Cfr. Sobre el proceso organizativo y la elaboración de las plataformas políticas de los indígenas en América Latina, véanse los trabajos de Iturralde, Diego, “Usos de la ley y usos de la costumbre: La reivindicación del derecho indígena y la modernización del Estado”, en Wray, Alberto *et. al.*, *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Quito, Biblioteca Abya Yala, 1993.

En ese año se implementó un programa de formación en derecho internacional y derecho indígena a dirigentes indígenas de México y Centroamérica.⁴⁷

En este contexto, en octubre de 1989 el FIPI discutió ampliamente el derecho a la autodeterminación de los pueblos indios, y argumentó sobre el vacío legislativo que sobre derechos indígenas existía en la Constitución.⁴⁸ Si para el FIPI la discusión jurídica inició casi desde su aparición, no fue ésa la manera para un gran número de organizaciones indígenas del país. Para lograr dicha convergencia el camino no fue sencillo, tuvieron que realizarse diferentes reuniones, seminarios, encuentros entre organizaciones, evaluaciones sobre lo conseguido con distintas estrategias de lucha para percibir que la vía jurídica se constituía como un paso importante que permitiría una nueva relación con el Estado mexicano. Hasta entonces se habían privilegiado una multiplicidad de armas de lucha para exigir la solución a demandas económicas, sociales y políticas a través de negociaciones y presiones no legales frente a las diferentes instancias de Gobierno. Tuvieron que pasar algunos años y eventos coyunturales para que se arribara al planteamiento de la necesidad de una reforma

⁴⁷ Ruiz, Margarito, "La ANIPA. Proceso de construcción de una propuesta legislativa autonómica nacional", en Burguete, Araceli (coord.), *México: Experiencias de autonomía indígena*, op. cit., nota 44, pp. 21-53.

⁴⁸ Cfr. Excélsior, 3 de octubre de 1989.

del Estado, tales como el nuevo contexto de la globalización, el V Centenario de la Conquista de América y el levantamiento zapatista en Chiapas, que fueron fundamentales para decidir que un paso importante en el camino reivindicativo era su reconocimiento constitucional como pueblos y, por tanto, como sujetos de derechos y de esta forma lograr una nueva relación entre los pueblos indios y el Estado mexicano en un marco amplio de autonomía y democracia.

Una muestra de este proceso se dio en el marco del *"I Foro Internacional sobre Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas"* realizado en Matías Romero, Oaxaca, cuando el pleno de la Asamblea rechazó la propuesta de adición al artículo 4o. constitucional que presentó el representante del Instituto Nacional Indigenista (INI), en virtud de que no se percibía cómo la reforma los beneficiaría, en tanto que con la sola legislación no se resolvería la gama tan amplia de demandas existentes que iban desde servicios, infraestructura, apoyos a la producción, comercialización de productos agropecuarios, traslado de recursos federales y estatales, entre otras demandas.⁴⁹ Fue hasta la celebración del *"II Foro Internacional sobre los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas"* que se planteó la necesidad de consagrar un capi-

⁴⁹ Esta reunión se llevó a cabo en 1990, auspiciada por la Unión de Comunidades Indígenas de la Zona Norte del Istmo (UCIZONI) en el marco de la constitución del Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia.

tulo de la Constitución para establecer un régimen de autonomía regional. También en este evento el FIPI planteó la necesidad de impulsar la realización de una Asamblea Nacional de Pueblos Indígenas.⁵⁰

Para el año 1990, el líder indígena tojolabal de Chiapas Margarito Ruiz, en su calidad de diputado federal,⁵¹ inició con un grupo de líderes y académicos la elaboración de una propuesta de reformas constitucionales sobre el reconocimiento de los derechos indígenas. En ese año, en el marco del Primer Encuentro Nacional de Pueblos Indígenas del PRD, Margarito Ruiz presentó una propuesta elaborada por el Comité de Apoyo y Defensa de los Derechos Indígenas, A.C, (CADDIAC).⁵² La propuesta preveía modificar los artículos 4o., 53 y 115 de la Constitución de la república mexicana. Como veremos más adelante, estos debates cobrarán una enorme relevancia después del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

Otro de los momentos organizativos importantes en *la construcción de la vía jurídica* para la consecución de las reivin-

⁵⁰ Cfr. *La Jornada*, 11 de marzo de 1990.

⁵¹ Este cargo de representación federal lo ostentó en la LIV legislatura (1988-1991), por la vía del PRD. Asimismo, fue miembro de la Dirección Ejecutiva de la Secretaría de Pueblos Indios del PRD en el periodo de 1998 a 1999.

⁵² El CADDIAC fue promovido por Araceli Burguete Cal y Mayor, y participaban Héctor Díaz Polanco, Gilberto López y Rivas, Arnoldo Martínez Verdugo, Pablo Gómez y Mario Zepeda.

dicaciones autonómicas indias en México fue el Movimiento 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular, que se generó como contrapropuesta a la celebración del V Centenario de la Conquista de América, acto que se rebautizó con el nombre de "Encuentro de dos Mundos". Uno de los grandes avances en esta etapa de movilización y resistencia activa de los indígenas de América fue lograr una coordinación americana a través del Movimiento 500 años. Para autores como Sarmiento los pueblos indios se apresuraron a convertir esta coyuntura en un vehículo para conseguir su reconocimiento como sujetos colectivos y para obtener mejoras en sus condiciones de vida. Una de las características relevantes fue la amplia participación de diversos sectores de la sociedad civil organizada, que se manifestaron y se sumaron a las protestas: campesinos, colonos, cristianos, católicos, protestantes, ecologistas, mujeres, jóvenes artistas, estudiantes, etcétera, que pretendían oponerse a las fiestas oficiales. Es importante señalar, que en muchas de estas organizaciones había la intención de ir más allá de la simple oposición a las acciones gubernamentales y dar forma a programas alternativos a las políticas neoliberales. Este proceso de organización y protesta colectiva apuntalaba el camino a la construcción de actores sociales indígenas.⁵³

⁵³ Sarmiento, Sergio, (coord.) *Voces indias y V Centenario*, op. cit., nota 45, pp. 141-143.

Así, al finalizar la década de los ochenta se creó el espacio organizativo más importante de los pueblos indígenas: El Consejo Mexicano 500 Años de Resistencia Indígena, Negra y Popular (CM-500), como respuesta a la demanda de creación de una coordinación multisectorial que se constituyó como la instancia mexicana de la Campaña Continental 500 Años de Resistencia que inició sus trabajos en Colombia en octubre de 1990. El CM-500 se conformó por acuerdo resolutivo de Primer Encuentro Latinoamericano de Organizaciones Campesino Indígenas que se llevó a cabo el 2 de octubre de 1989. Al Consejo Mexicano 500 Años siguieron los Consejos maya peninsular, guerrerense, queretano, morelense, oaxaqueño y metropolitano, así como diversos comités promotores de la campaña de resistencia india en América. Esta etapa organizativa generó una amplia movilización que tuvo sus mayores impactos a nivel de coordinación, organización y puntualización de sus demandas, ya que en términos de logros, éstos fueron más bien escasos. Pero sin duda alguna las redes construidas se constituyen en las bases organizativas de la década de los noventa.

Estos fueron los espacios organizativos indígenas más relevantes de los años ochenta y principios de los noventa a nivel nacional, que construyeron una agenda que logró aglutinar a etnias de casi todo el país, lo que no significa que no existieran otro tipo de organizaciones y movilizaciones; sin

embargo, las luchas locales y regionales responden la mayoría de las veces a problemáticas específicas y en ocasiones a reivindicaciones inmediatas; pero es importante señalar que los movimientos y organizaciones gestados en estos espacios son protagonizados por amplias bases sociales que despliegan formas específicas de lucha en la búsqueda de alternativas a sus problemáticas, y son el semillero de novedosas formas de ejercicio del poder. Vale la pena enfatizar que las dinámicas locales y regionales han apuntalado los procesos de apropiación y resignificación de la tradición que nutren y enriquecen las utopías y los desafíos indios que se expresarán a nivel nacional, pues sin duda alguna, todas las experiencias organizativas locales y regionales fueron el semillero donde se formaron muchos de los viejos líderes indígenas y los nuevos cuadros de jóvenes líderes; un grupo considerable de esos profesionistas protagonizó el vigoroso movimiento indígena posterior al año 1994.

En términos sintéticos, podemos observar que entre los cambios fundamentales registrados en las décadas de los setenta y ochenta, está la proliferación de organizaciones indias con posiciones diversas como las marxistas que buscaban ubicar el problema indio desde la llamada cuestión étnica nacional y que planteaban que era necesario transformar a la sociedad en su conjunto en términos a veces socialistas y otras en términos de democratización de las

estructuras vigentes, pasando por las posturas indianistas de los años ochenta que planteaban que podía haber soluciones indias independientemente o al margen de los procesos nacionales, o aquellas que acotaban sus demandas al ámbito meramente cultural, como fueron las de la Asociación Nacional de Profesionistas Indígenas Bilingües, A.C. (ANPIBAC), hasta arribar al casi abandono de esas posiciones, en virtud de los cambios ocurridos en el escenario político nacional e internacional, que es donde se debatía cada vez con mayor frecuencia el derecho a la diversidad cultural y política.

Entre los años de 1990 a 1993 fue cuando los luchadores indios y los estudiosos dejaron atrás los discursos marxistas e indianistas, ya no hablaban más de acabar con el capitalismo, sino que se inclinaban primeramente por ubicar el problema indio como parte de los problemas nacionales de democratización, por instaurar un nuevo pacto federal y “refundar el Estado”, para lograr una ciudadanía plena y plural para los pueblos indios; se ubican como luchadores contra el neoliberalismo, por la defensa de los derechos humanos de los pueblos indios, apelando al marco legislativo de los derechos de las minorías en el mundo y su defensa a través de los instrumentos jurídicos internacionales como el mencionado Convenio 169 de la OIT, y el entonces Proyecto de Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indíge-

nas, entre otros, y sumados al aliento dado al movimiento indio por las modificaciones constitucionales que en algunos países latinoamericanos empiezan a reconocer derechos étnicos. También fue una fuente de inspiración la instauración del régimen de autonomía regional en Nicaragua. Todos estos procesos fueron los que llevaron al movimiento indígena mexicano a confluir en una abigarrada lucha jurídica, sin embargo, en la siguiente década las luchas indias se judicializaron a tal grado que llegaron a un peligroso momento de inmovilidad.⁵⁴

5. El levantamiento zapatista y la lucha indígena por la autonomía

525

El levantamiento zapatista en el sureño estado de Chiapas el 10. de enero de 1994 significó un parteaguas, ya que se puede hablar de un antes y un después en la historia de los movimientos indígenas en el país, pero no sólo para el movimiento indígena nacional, sino para toda la nación en su conjunto, que despertó con la noticia de la existencia de dos Méxicos; aquel anunciado de carácter moderno y que se difundió con bombo y platillo tras la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) ese 10. de enero de 1994; y el denominado México profundo,

⁵⁴ Gómez, Magdalena (coord.), *Derecho indígena*, México, INI-AMNU, 1997.

que aludía a la diversidad étnica de la nación, que daba cuenta del rostro de la exclusión y la pobreza de millones de mexicanos.

La rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) fue acompañada de la I Declaración de la Selva Lacandona, en ella se anunciaba la declaración de guerra contra el ejército mexicano y al Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. Fue dada a conocer a través de medios electrónicos, cuya noticia corrió como pólvora por todos los continentes. Allí se convocaba a unirse a los mexicanos para luchar por once demandas justas: trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. Doce días duró el enfrentamiento bélico, pues en todo el país se movilizaron miles de ciudadanos demandando el cese a las acciones bélicas, al grito de "Todos somos Marcos", en alusión al Subcomandante Marcos, portavoz del movimiento. Aquí empezaba un largo camino para lograr entablar negociaciones con el Gobierno federal.

Una de las particularidades de este levantamiento fue la inmediata respuesta de la sociedad civil, que se identificó con las demandas de los alzados. La composición indígena y la participación de un importante número de mujeres indígenas como milicianas sorprendieron a propios y extraños. Al calor de la rebelión de los zapatistas se crearon organizaciones nacionales muy importantes, tales como la Asamblea

Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA-1995), el Congreso Nacional Indígena (CNI-1996) y la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (CONAMI-1997), que lograron articular a organizaciones, movimientos, autoridades y representantes de pueblos indígenas de gran parte de la república. Pero además el levantamiento zapatista fue muy significativo porque inauguró una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Gobierno nacional. Los zapatistas y con ellos el movimiento indígena nacional se constituyeron como un actor político que convocó al Estado mexicano a negociar con los insurrectos. De manera tal, que el tema indígena se hizo visible no sólo para el aparato gubernamental, sino también para la sociedad mexicana, pues uno de los aciertos del movimiento fue el convocar a todos los excluidos del neoliberalismo y posicionar el debate sobre la autonomía y la democracia como parte de un proyecto político que se proponía la reconstrucción del poder desde abajo, es decir, desde las bases sociales y no desde el Estado. No fue un movimiento que buscaba derrocar al Estado, sino que se planteaba construir nuevas formas de poder desde las bases comunitarias y ciudadanas. El movimiento generó una amplia simpatía entre propios y extraños, sobre todo de la sociedad civil, que ha sido su principal interlocutor.

El impacto del zapatismo para rearticular el movimiento indígena y consensuar una agenda que apostaba por la

construcción de autonomía en los pueblos indígenas se multiplicó del sur al norte del país. Se recuperaron varias experiencias de lucha previas por ejemplo la de los insurrectos Yaquis de Sonora, quienes fueron considerados como un ejemplo exitoso sobre las posibilidades de ejercer la autonomía en su territorio, también se sumaron viejos líderes del zapatismo revolucionario de principios del siglo XX, así como líderes campesinos, es decir se sumaron añejos luchadores por la tierra y la democracia que se habían expresado a lo largo del siglo XX, y muchos de ellos que se sumaron a las filas del neozapatismo. En este rumbo a los pocos meses de la aparición pública del EZLN, por lo menos una treintena de municipios de diferentes etnoregiones del país se declararon como municipios autónomos, que sumados a los 38 municipios zapatistas declarados igualmente autónomos, le dieron a la lucha de los años noventa un aire vigoroso sobre la importancia de crear, recuperar o fortalecer sus autonomías de pueblos indígenas. De aquí que los años noventa hayan sido considerados del México autonómico.⁵⁵

Sin embargo, a pesar de la amplia movilización indígena gestada por el levantamiento armado, que llevó a la

⁵⁵ Leyva S, Xóchitl, "De las cañadas a Europa: Niveles, actores y discursos del Nuevo Movimiento Zapatista (NMZ) (1994-1997)", *Revista Desacatos*, México, CIESAS, 1999; Burguete, Araceli (coord.), *México: Experiencias de Autonomía Indígena*, op. cit., nota 44; Díaz Polanco, Héctor, *La autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, op. cit., nota 1.

instauración de diversas comisiones como la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), la Comisión legislativa bicameral, denominada Comisión de Concordia y Pacificación –COCOPA–, de la realización de sendas marchas que movilizaron a miles de indígenas y ciudadanos sensibles, comprometidos con la causa indígena y de las declaraciones de municipios autónomos. El Gobierno federal respondió a las demandas indígenas después de siete años de iniciado el levantamiento armado a través de la vía legislativa. Pues fue hasta el año 2001 cuando se elevó a rango constitucional una Ley indígena, incorporada al artículo segundo de la Constitución, alejado de lo pactado entre el EZLN y el Gobierno mexicano en los Acuerdos de San Andrés signados en febrero de 1996. Dichos acuerdos emanaron de complejas negociaciones que se prolongaron desde el año de 1995 hasta febrero 1996. En las negociaciones entre el EZLN y el Gobierno federal se acordó que se realizarían seis mesas de diálogo, con distintas temáticas: 1) Derechos y Cultura indígena. 2) Democracia y Justicia. 3) Bienestar y desarrollo. 4) Conciliación en Chiapas. 5) Derechos de la Mujer. Sin embargo, sólo la primera llegó a concretarse, cuyos resultados fueron los Acuerdos de San Andrés, los cuales se tradujeron posteriormente en una iniciativa de Ley sobre derechos indígenas elaborada por la COCOPA, quien la turnaría al Congreso de la Unión para su aprobación. No obstante, esto no

sucedió en virtud de que se fueron debatiendo diversas iniciativas de ley elaboradas por los partidos políticos PRI, PAN y Verde Ecologista, quienes no estaban dispuestos a reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, pues los acuerdos autonomistas les parecían un riesgo para la integridad del Estado.

Las movilizaciones sociales adherentes a la agenda zapatista se fueron multiplicando, el entusiasmo de cambiar el país y las formas de ejercer el poder y la política se expresaban públicamente; la sociedad civil y las organizaciones políticas respondían y construían con los zapatistas la nueva utopía social de un mundo donde cupiesen muchos mundos. Sin embargo, la oposición estatal y de diversos grupos de poder que veían en riesgo sus intereses pusieron en marcha políticas contrainsurgentes para restar fuerza a los autonomistas, tales como la aparición de guardias blancas, la detención o desaparición de líderes, entre otras, lo que llevó a que la violencia se fuera recrudeciendo tanto en Chiapas como en otras regiones indígenas. Especialmente en Oaxaca y Guerrero en donde fuimos testigos de casos terribles como la matanza del vado de Aguas Blancas (25 de junio de 1995), localizado en Coyuca de Benítez, en el estado de Guerrero, donde fueron asesinados 17 campesinos y 21 resultaron heridos, en manos de agentes del agrupamiento motorizado de la policía guerrerense. Los campesinos eran miem-

bros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) y se dirigían a un mitin político en el que demandaban la liberación de Gilberto Romero Vázquez, quien había desaparecido un mes anterior.

A este acto de violencia se sumó el horror perpetrado con la matanza de Acteal, en el municipio de Chenalhó, ubicado en la región de los Altos de Chiapas, ocurrida el 22 de diciembre de 1997, cuando fueron atacados al interior de la iglesia indígenas tzotziles de la organización civil "Las Abejas". Este crimen de lesa humanidad quitó la vida a 45 indígenas, incluidos niños y mujeres embarazadas. Se ha señalado que fue perpetrado por alrededor de 90 paramilitares, en una operación que se extendió durante siete horas y que se desarrolló a unos 200 metros de un retén de policía.⁵⁶ Estos y otros muchos episodios de violencia y criminalización de la justa protesta social fueron el escenario donde los indígenas autonomistas tuvieron que defender sus derechos colectivos como pueblos diferenciados culturalmente.

En esta atmósfera, el Gobierno mexicano apostó al paulatino desgaste del movimiento y casi lo logra, debido a que desde el año 2001, después de la aprobación de la Ley Indígena, el EZLN se retiró a su zona de influencia con el fin

⁵⁶ Hernández, Castillo, R. Aída, (coord.), *La otra palabra: mujeres y violencia en Chiapas. Antes y después de Acteal*, México, CIESAS-Colem-CIAM, 1998.

de fortalecer sus 38 municipios autónomos. Por su parte, el movimiento indígena entró en una fase de reflujo que se extendió hasta muy recientemente. Sin embargo, a pesar de este panorama poco alentador marcado por la pérdida y escasa presencia de los indígenas y del tema étnico en la arena pública, distintas organizaciones continuaron luchando desde diferentes trincheras y con diversas estrategias, ya fuera en sus pueblos o comunidades, o disputando electoralmente Gobiernos municipales, construyendo o fortaleciendo sus autonomías de facto, y exigiendo el cumplimiento de las legislaciones aprobadas en materia indígena o aliándose con otras organizaciones plurisectoriales.

532

La historia reciente del movimiento indígena es una historia que se escribió con la articulación y solidaridad de la sociedad civil con la causa de los zapatistas y la de los indígenas, la cual se expresó en el compromiso de vastos sectores sociales con la construcción de una nueva democracia en el país. Este activismo civil se tradujo en la formación de redes de apoyo, no sólo en México sino en todo el mundo,⁵⁷ con la instalación de campamentos, con la puesta en marcha de cinturones de seguridad, en la creación y/o apropiación de espacios que fueron denominados “territorios autónomos”

⁵⁷ Cfr. Leyva S, Xóchitl, “De las cañadas a Europa: Niveles, actores y discursos del Nuevo Movimiento Zapatista (NMZ) (1994-1997)”, *Revista Desacatos*, op. cit., nota 55.

o “rebeldes”, entre otras formas, con las cuales la sociedad civil participó activamente en los momentos cruciales de la movilización indígena. Inicialmente, al expresarse abiertamente en amplias concentraciones o mega marchas, como aquellas realizadas entre el 10 y el 12 de enero de 1994 cuando marcharon más de 100 mil ciudadanos demandando el fin de la guerra en Chiapas, lo que llevó al Gobierno federal a declarar el cese unilateral de las acciones bélicas y a buscar una solución negociada al conflicto. En otra de las acciones en las que la sociedad civil fue parte importante se expresó en la formación de los cinturones de seguridad instalados en diferentes momentos, como por ejemplo, en octubre de 1996, cuando cientos de ciudadanos se apostaron a lo largo de las calles haciendo una valla alrededor del Centro de Convenciones del IMSS cuando la Comandanta Ramona, rompiendo el cerco impuesto a los zapatistas en su zona de acción, llegó a la ciudad de México a inaugurar los trabajos del naciente Congreso Nacional Indígena (CNI).

También esto ocurrió en el año 1997, cuando arribaron a la ciudad de México los 1,111 zapatistas, uno por cada una de las comunidades que apoyaban al EZLN, con el objeto de demandar el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés; o en el mes de marzo de 1999 cuando nuevamente 5 mil delegados zapatistas (2,500 hombres y 2,500 mujeres) recorrieron buena parte del país invitando a los mexicanos

a participar en la “Consulta Nacional por el Reconocimiento de los Pueblos Indios y por el Fin de la Guerra de Exterminio”.⁵⁸ En esa ocasión fueron recibidos con amplias muestras de apoyo y solidaridad por cientos de organizaciones y ciudadanos a lo largo de su recorrido. Una vez más, la sociedad civil salió a las calles cuando el EZLN decidió recorrer el país en marzo del año 2001 para exigir al Gobierno federal una vez más el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. En aquella oportunidad exigió al entonces Gobierno del Presidente Vicente Fox (2000-2006), que expresara su voluntad para reanudar el dialogo roto desde septiembre de 1996, para lo cual pidió las conocidas tres señales.⁵⁹ Así, a lo largo del recorrido, la comitiva del EZLN estuvo acompañada y custodiada por la formación de cinturones de seguridad en todos aquellos lugares que los zapatistas recorrieron.

Ese año, 2001, fue el último momento en que la sociedad civil se volcó en manifestaciones de apoyo al movimiento zapatista de forma multitudinaria, cuando se sumó a los más de 3,600 delegados que participaron en el III Congreso Nacional Indígena (CNI), celebrado en la comunidad

⁵⁸ Véase <http://palabra.ezln.org.mx/> Se ha calculado que más de 2 millones de personas participaron en esta consulta.

⁵⁹ 1) El cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, 2) la libertad a todos los presos políticos zapatistas y 3) el retiro y cierre de siete posiciones estratégicas que el ejército tenía en la zona de conflicto.

de Nurío, Michoacán, del cual partió la comandancia zapatista a la ciudad de México para asistir a aquella histórica sesión en el Congreso de la Unión el 28 de marzo de 2001, cuando los 23 Comandantes del EZLN y algunos representantes del CNI hablaron en la tribuna de la Cámara de Diputados en un último intento por convencer a los diputados para que aprobaran la propuesta de ley indígena elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), en tanto que ya era inminente su aprobación. Si bien estas expresiones fueron relevantes, se ha señalado que la sociedad civil tenía y tiene ritmos diferentes a los que la dinámica de los zapatistas les pedían, es decir, mantener una presencia constante y con una participación comprometida que se transformara en un movimiento más articulado y que respondiera a su proyecto político, empero, la heterogeneidad de la llamada sociedad civil y su convergencia coyuntural no logró convertirse en un movimiento con esas características.⁶⁰ Pero sin duda, estas expresiones multitudinarias de apoyo a la causa zapatista y a la de los indígenas del país fueron uno de los signos y símbolos de la lucha autonómica de los pueblos indígenas de los años que corrieron entre 1994 al 2001.

⁶⁰ Díaz Polanco, Héctor, "Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. Perspectivas del Estado multiétnico en México", en González Casanova, Pablo y Roitman, Marcos (coord.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, La Jornada Ediciones-CIICH-UNAM, 1996, pp. 139-175.

Ahora bien, la delicada situación política y económica que vivió el país en esos años fue también un signo de la década de los noventa, y puede ser medida con diversos indicadores, entre ellos la crisis económica de 1994, con la que se devaluó el peso en un 40%, con la concomitante salida y especulación de capitales. Asimismo, la transición electoral que estaba en puerta y que se anunciaba como un cambio de gobierno sin mayores complicaciones, se enrareció con el asesinato del candidato del PRI, Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo de ese año y dio cuenta del nivel de corrupción, ruptura y de disputa al interior de la familia priísta posrevolucionaria. Otro de los indicadores apropiados para dar cuenta del clima político que se vivió en el último quinquenio del siglo, y en los primeros del nuevo milenio nos lo brindan los informes elaborados por diversas organizaciones nacionales e internacionales defensoras de los derechos humanos. Pues en esos años arribaron al país continuas visitas de observadores de organismos internacionales para verificar la situación que guardaba respeto a los derechos humanos no solamente en Chiapas, sino en todo el país. Entre ellas podemos mencionar las siguientes: del 16 al 28 de febrero de 1998, una Comisión Civil Internacional para la Observación de los Derechos Humanos, integrada por 210 personas de 11 países, visitó Chiapas y entre sus conclusiones destacaron que existía: 1) una inmensa militarización en el estado, 2) impu-

nidad del Estado frente a la violación los derechos humanos, 3) la miseria estructural de los indígenas y 4) la ausencia de voluntad política del Gobierno para llegar a un acuerdo de Paz.⁶¹ Tres meses después, del 2 al 11 de mayo otro grupo integrado por 120 observadores de origen italiano visitó Chiapas, la respuesta del Gobierno federal fue la expulsión de 43 de ellos. Y para el 7 de agosto de ese año (1998), la presidenta del Grupo de Trabajo para los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Erica Irene A. Daes, declaró que México era el país que más violaba los derechos humanos de los pueblos indígenas.

En ese tenor, en el mes marzo de 1999, Amnistía Internacional dio a conocer su informe "A la Sombra de la Impunidad" en el que denunció la violación a los derechos humanos, particularmente, en el estado de Chiapas, pero también en los estados de Oaxaca, Veracruz y Guerrero.⁶² También en ese año el 12 de julio, llegó a México Asma Jahangir, Relatora Especial de Naciones Unidas para Ejecuciones Extraoficiales, quien señaló:

⁶¹ A casi dos años de su primera visita, el 16 de noviembre de 1999 la Comisión Internacional regresó a México para constatar después de su visita que no había avances significativos.

⁶² Una síntesis del informe puede ser consultada en <http://www.jornada.unam.mx/1999/03/09/ai.html>; y el informe completo en la página web de las Naciones Unidas.

Mi mandato me limita a informar sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias, o arbitrarias. México ha tenido la triste experiencia de ejecuciones en masa y casos particulares de ejecuciones. Las más notorias entre ellas son Aguas Blancas, Acteal, El Bosque y el Charco. Abordaré estos casos detalladamente en mi informe final. Sin embargo, la preocupación principal en relación con estas violaciones, amén de la tragedia que han causado, es la cuestión de la impunidad y la repetición de actos violentos como estos. Pese al deseo del Gobierno y las medidas tomadas para mejorar la situación, estas inquietudes persisten. La injusticia debida a la impunidad selectiva es una cuestión política en México. Es una cuestión que se discute desde las bases hasta los niveles más altos de la estructura del poder. Es un resultado de políticas y un sistema jurídico que falla. Al parecer, la política esta cambiando a favor de la justicia, pero el sistema jurídico cambia a un ritmo más lento que la voluntad política de aquellos en el Gobierno que quisieran ver impulsado el estado de derecho. Los marginados continúan siendo explotados en una situación de conflicto armado en

el Estado de Chiapas donde los intereses de los poderes políticos son altos.⁶³

En febrero del año 2000 nuevamente la Relatora Especial, Jahangir, reiteró que tanto el Gobierno federal como el local, el ejército, paramilitares y grupos armados de oposición realizaron ejecuciones de inocentes por todo el país, principalmente en Chiapas y Guerrero. En esos años, también los informes presentados por organismos nacionales de defensa de los derechos humanos dieron cuenta puntual del clima que prevalecía en el país, sendos informes fueron presentados por el Centro de Derecho Humanos Fray Francisco de Vitoria,⁶⁴ por la Red Nacional de Organismos Civiles Todos los Derechos para Todos,⁶⁵ por el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas, entre los más importantes, quienes se avocaron a la tarea de documentar, denunciar y difundir el clima de violencia prevaleciente en diferentes regiones del país, especialmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Denunciaron las violaciones a los derechos fundamentales en manos de las fuerzas armadas, la policía y los grupos paramilitares que fueron apareciendo en Chiapas.⁶⁶

⁶³ Véase mensaje de la Relatora Especial de Naciones Unidas, México, 23 de julio de 1999, disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/mexico/doc/relatora.html>

⁶⁴ Sus informes pueden ser consultados en: <http://www.derechoshumanos.org.mx/>

⁶⁵ Véase <http://www.redtdt.org.mx/>

⁶⁶ Véase <http://www.frayba.org.mx/index.php>

Importantes recomendaciones al Gobierno federal fueron emitidas en el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, en el año 2003, cuando después de su visita al país recomendara entre otros rubros que:

El sistema nacional de ombudsman (Comisión Nacional de Derechos Humanos y Comisiones Estatales de Derechos Humanos) deben de fortalecer sus áreas de atención a los derechos humanos indígenas, con especial énfasis en el sistema judicial.

540

El Poder Judicial Federal y estatal y el sistema nacional de ombudsman deben velar porque la legislación y la justicia no sean utilizadas por intereses caciquiles y autoridades locales para criminalizar y penalizar la legítima protesta o disidencia social.⁶⁷

Este fue el escenario en donde los autonomistas indios mexicanos han tenido que luchar por el reconocimiento de sus derechos colectivos. Por lo que la disputa por la

⁶⁷ Véase el Informe México presentado por el Relator Especial el 23 de diciembre de 2003.

autonomía tuvo que ser resistiendo y denunciando las diferentes embestidas del Gobierno federal para dismantelar los municipios autónomos zapatistas, estrategias tales como la puesta en marcha de cercos que buscaron aislar y desarticular el apoyo a los zapatistas; los hubo económicos, políticos, militares, entre los más relevantes, es decir, que se utilizaron diversas maniobras para aislar y debilitar a los insurrectos.

En estas circunstancias podemos entender por qué una buena parte de la trayectoria de las organizaciones indígenas nacionales, como la Asamblea Nacional Indígena por la Autonomía (ANIPA) y el Congreso Nacional Indígena (CNI), denunciaron los atropellos y la persecución de sus integrantes, desde la primera hasta su última Asamblea, como muestra veamos un extracto de la primera Declaración Pública del CNI denominada "Nunca más un México sin nosotros", en la que dejaron asentado que:

Denunciamos: La respuesta del gobierno a nuestra legítima movilización ha sido la militarización de todas las regiones indígenas y rurales del país la persecución de organizaciones y dirigentes, el engaño, la mentira y la amenaza prepotente.

Exigimos: la desmilitarización de las zonas indígenas, el cese al hostigamiento a organizaciones

indígenas y sociales y a sus dirigentes, la liberación de presos políticos y de los indígenas injustamente detenidos, y en particular, de los presuntos zapatistas presos.⁶⁸

Al concluir la última década del siglo XX y el inicio de la primera del nuevo milenio, podemos decir que el impacto de las movilizaciones indígenas, sumadas a la firma de Convenios Internacionales como el Convenio 169 de la OIT, y posteriormente la aprobación en 2007 de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, se tradujeron en la construcción de una política gubernamental frente a la diversidad, el multiculturalismo, que se ha expresado en la realización de reformas a la Constitución federal y a las estatales, en reformas institucionales y en la puesta en marcha de políticas afirmativas dirigidas a la población indígena, mismas que han tenido diferentes impactos en la vida de los pueblos indígenas.⁶⁹

⁶⁸ Véase la Declaración Política de la reunión constitutiva del CNI, del día 11 de octubre de 1996.

⁶⁹ Hernández, Aída *et. al.*, (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: Neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, CIESAS-Cámara de Diputados-LIX Legislatura, 2004; Valladares de la Cruz, Laura, *La lucha por las autonomías en México. Políticas multiculturales en México vs. Movimiento indígena*, México, Tesis de Doctorado, ENAH, 2009; Valladares de la Cruz, Laura, "Colonizando el multiculturalismo. Resistencia y Adaptación entre los pueblos indios en tiempos multiculturales", en Valladares, Laura *et. al.*, (coords.) *Estados Plurales. Los retos de la Diversidad y la Diferencia*, México, UAM-Juan Pablos Editor, 2009.

Una característica relevante del redireccionamiento de la movilización indígena, es que si bien perdieron visibilidad nacional, las organizaciones nacionales como la ANIPA (que prácticamente se diluyó) y el Congreso Nacional Indígena (CNI), que padeció una suerte semejante, han intentado en varias ocasiones a rearticularse, respondiendo en ocasiones a las convocatorias que les hiciera el EZLN. Por ejemplo, el CNI en el año 2001 decidió subdividirse en cinco Coordinaciones Regiones, con el objeto de fortalecer la lucha y la resistencia de las organizaciones y comunidades pertenecientes y adherentes al Congreso. En esta última fase se privilegió la vía del ejercicio de sus autonomías de facto en sus comunidades y regiones. Aunque de las coordinaciones regionales sólo la región Centro-Pacífico fue la más articulada y activa, pues realizó entre 2001 a 2009, quince asambleas que se desarrollaron preferentemente en municipios o comunidades en donde se registraban problemas importantes de atender y denunciar.⁷⁰

En cuanto a la ANIPA podemos afirmar que hizo varios aportes a las plataformas reivindicativas indígenas, primero con su iniciativa de Ley para reformar los artículos 4o., 73 y 115 de la Constitución a fin de ejercer su derecho a la auto-

⁷⁰ *Idem.*

nomía en el marco del Estado nacional; también propuso la creación de una sexta circunscripción electoral indígena que estaría compuesta por 50 curules para indígenas, aunque no prosperó. Después la exploró el constituirse como Asociación Política Nacional (APN), antesala de la conformación de un partido político, pero tampoco floreció. En materia electoral el Gobierno respondió con una modificación a la distribución de los distritos electorales del país en el año 2003. Con la nueva geografía electoral se crearon los 28 distritos denominados o considerados indígenas, lo que implicaría que un igual número de indígenas tendrían mayores oportunidades de acceder a una curul. Esta nueva redistribución ha tenido un éxito moderado, ya que a partir de su implementación se fue incrementado el número de indígenas que han arribado al palacio legislativo, en un número que ronda entre 17 y 19 diputados y diputadas indígenas.⁷¹

En síntesis, el EZLN fue un actor muy importante para colocar en un primer plano nacional la lucha por los derechos indígenas y la democracia, en su última declaración, la VI de la Selva Lacandona (junio 2005), convocó a las organizaciones de izquierda y ciudadanos a organizarse para luchar

⁷¹ Sonnleitner, Willibald, “La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad”, México, *Temas Selectos de Derecho Electoral*, número 32, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

desde la izquierda contra el neoliberalismo y por la construcción de una nueva Constitución, demanda expresada desde la I Declaración de la Selva Lacandona. En fechas recientes ha protagonizado diferentes estrategias para rearticular su lucha, una de ellas fue la creación de la Cátedra Tata Juan Chávez Alonso o la denominada “escuela zapatista”, que convocó a mexicanos y extranjeros a convivir y aprender de la vida de los zapatistas. También se expresaron públicamente en San Cristóbal de las Casas, a través de una marcha en repudio y solidaridad con los jóvenes estudiantes desaparecidos en Ayotzinapa, Guerrero, el 26 de septiembre de 2014, es decir, la historia, su historia como movimiento social, aún no concluye.

Este recuento de las movilizaciones y demandas indígenas con las que cerró el siglo XX e inició el nuevo milenio no podría estar completo si no diéramos cuenta, aunque sea de manera muy general del papel que han tenido las mujeres indígenas como parte de las luchas de sus pueblos, así como sobre las particularidades de sus reivindicaciones y procesos organizativos; a ellas dedicaremos las siguientes líneas.

6. Las luchas autonómicas de las mujeres indígenas

Podemos iniciar señalando que a lo largo de la historia del país las mujeres indígenas han participado en la lucha de sus pue-

blos, la cual ha sido documentada desde la época colonial hasta la actualidad en diversos estudios, mostrando cómo una de las características de las luchas de los pueblos indígenas es su respuesta como colectividades, tanto en los actos de resistencia como en movimientos contra las invasiones a su autonomía,⁷² sin embargo, una de las expresiones más relevantes de finales del siglo XX ha sido la transformación de las mujeres indígenas como actoras políticas que dieron a la lucha por la autonomía un rostro y una agenda femenina, hasta arribar a una propuesta política que podríamos denominar como feminismo indígena, feminismo culturalmente situado o feminismo descolonizado.⁷³

546

En nuestro país, una de las primeras imágenes públicas sobre la participación política de las mujeres indígenas fue develada cuando se conoció que en las filas del EZLN aproximadamente el 30% de sus milicianos estaba constituida por mujeres y que de los 23 comandantes integrantes del Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia

⁷² Taylor, William B., *Drinking, Homicide and Rebellion in Colonial Mexican Villages*. Stanford, Stanford University Press, 1979; Espinosa, Gisela y Hernández, Aída, “Nuevas actoras políticas en el medio rural mexicano: logros y desafíos de las mujeres indígenas y campesinas”, en Padilla, Tanalís (coord.), *El campesinado y su persistencia en la actualidad mexicana*, México, CONACULTA, 2013, pp. 219-263.

⁷³ Hernández Castillo, R. Aída, “Distintas maneras de ser mujer: ¿Ante la construcción de un nuevo feminismo indígena?”, *Memoria*, México, núm. 132, 2000, pp.18-23; Espinosa, Gisela, *Cuatro vertientes del feminismo en México. Diversidad de rutas y cruce de caminos*, México, UAM-Xochimilco, 2009; Millán, Mágina, (coord.), *Más allá del feminismo: Caminos para andar*, México, Red de Feminismos Descoloniales, 2014.

General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (CCRI-EZLN), cinco eran mujeres: las comandantas Ramona, Esther, Fidelia, Susana y Yolanda, quienes al mismo tiempo de dar a conocer la I Declaración de la Selva Lacandona, difundieron la Ley Revolucionaria de las Mujeres que se constituyó en un referente político para las mujeres indígenas de diversas organizaciones y latitudes.⁷⁴

En términos amplios, la construcción de agendas y procesos organizativos de las mujeres indígenas se construyó en la arena global y local. Entre los hitos de mayor relevancia a nivel internacional podemos mencionar la auto organización de mesas de debate de mujeres indígenas en el marco la IV Conferencia Mundial sobre Mujeres de las

⁷⁴ La Ley contiene diez artículos: Primero. Las mujeres tienen derecho a trabajar, sin importar su raza, credo, color o filiación política, tienen derecho a participar en la lucha revolucionaria, en el lugar y grado que su voluntad y capacidad determinen. Segundo. Las mujeres tienen derecho de trabajar y recibir un salario justo. Tercero. Las mujeres tienen derecho a decidir el número de hijos que pueden tener y cuidar. Cuarto. Las mujeres tienen derecho a participar en los asuntos de la comunidad, y tener cargo si son elegidas libre y democráticamente. Quinto. Las mujeres y sus hijos tienen derecho a atención primaria en su salud y alimentación. Sexto. Las mujeres tienen derecho a la educación. Séptimo. Las mujeres tienen derecho a elegir su pareja y a no ser obligadas por la fuerza a contraer matrimonio. Octavo. Ninguna mujer podrá ser golpeada o maltratada físicamente ni por familiares ni por extraños. Los delitos de intento de violación o violación serán castigados severamente. Noveno. Las mujeres podrán ocupar cargos de dirección en la organización y tener grados militares en las fuerzas armadas revolucionarias. Décimo. Las mujeres tendrán todos los derechos y obligaciones que señalan las leyes y reglamentos revolucionarios, en Palomo, Nellys y Lovera, Sara, *Las Alzadas*, 2a. ed., México, Convergencia Socialista, 1999, pp. 59-61.

Naciones Unidas celebrada en Beijing en el año de 1995, en donde las mujeres construyeron su propia declaración como indígenas. Ahí lograron articular sus demandas de forma conjunta como mujeres indígenas, distintas pero complementarias a las de los Pueblos Indígenas, en tanto tienen como punto de partida los derechos de las mujeres y confluyen en la reivindicación de derechos colectivos como integrantes de pueblos indígenas.⁷⁵ Uno de los acuerdos de la Conferencia fue constituir el Foro Internacional de Mujeres Indígenas (FIMI), el cual se logró en el marco de la realización del I Encuentro del Enlace Continental de Mujeres Indígenas que se llevó a cabo en Lima, Perú, en el año de 1999. Como parte de su proceso organizativo y de lucha, las líderes indígenas participaron en los denominados Enlaces Continentales que se dieron a la tarea de organizar desde 1995. Estos espacios les permitieron estrechar lazos de solidaridad y fortalecer sus liderazgos y adquirir mejores “armas” para participar en los foros internacionales. Las líderes indígenas se enfocaron fundamentalmente al fortalecimiento de sus respectivos procesos organizativos nacionales.

En el caso de México se formaron grupos de mujeres al interior de la ANIPA y del CNI, que para el año de 1997 se

⁷⁵ Valladares de la Cruz, Laura, “Globalización de la Resistencia. La polifonía del discurso sobre los derechos de las mujeres indígenas: de la aldea local a los foros internacionales”, *Revista Alteridades*, México, UAM-I, núm. 35, año 18, 2008, pp. 47-65.

tradujeron en la integración de la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (CONAMI). Mientras que en el contexto latinoamericano, entre 1995 y 2010 se realizaron seis Encuentros Continentales (Quito, Ecuador, 1995; Oaxaca, México, 1997; Panamá, 2000; Lima, Perú, 2004; Quebec, Canadá, 2007; y Hueyapan, Morelos, México, 2010) en los que además de discutir sus agendas de lucha, se manifestaron en solidaridad con los problemas indígenas de los países en donde se llevaron a cabo los encuentros.

Desde la perspectiva de la líder quechua Tarcila Rivera, uno de los avances prioritarios en el proceso de organización continental de las mujeres indígenas se aprecia en el hecho de que lograron articular sus demandas con temas globales relativos a sus derechos. En este rubro de convergencias de carácter latinoamericano, se han realizado otras reuniones que también han sido relevantes en el proceso de transformación de las mujeres en actoras políticas en el escenario continental y son las denominadas Cumbres: la Primera Cumbre de las Mujeres Indígenas de las Américas se llevó a cabo en México, en el estado de Oaxaca en diciembre del 2002.⁷⁶

⁷⁶ La convocatoria fue realizada por la Fundación “Rigoberta Menchú”, el Gobierno del estado de Oaxaca y otras instituciones; asistieron representantes de Estados Unidos, Canadá, Belice, Guatemala, Panamá, Nicaragua, Costa Rica, México, Honduras, El Salvador, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela, Brasil, Paraguay, Argentina, Chile, Surinam, Guyana, República Dominicana y Puerto Rico.

Durante la celebración de la II Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, realizada en el año 2005, las mujeres indígenas construyeron su Plan de Acción denominado: "Determinar nuestro futuro guiados por nuestras enseñanzas tradicionales y la Madre Tierra" en el que demandaron a los Estados que en conjunto con los pueblos indígenas y las mujeres emprendieran las medidas pertinentes para solucionar los problemas de pobreza que enfrentan. Demandaron también que toda iniciativa estatal debe estar sustentada en el principio del consentimiento previo, libre e informado. Exigieron que se tomaran las medidas necesarias para que sus pueblos puedan ejercer su derecho a la libre determinación, asimismo, hablaron de fomentar una globalización inclusiva, para garantizar una gobernabilidad democrática, que implique asegurar la participación de las mujeres en la reformulación, formulación, implementación y evaluación de

Fueron convocadas también instancias internacionales, como la Iniciativa Indígena por la Paz, el Foro Internacional de Mujeres Indígenas, el Enlace Continental de Mujeres Indígenas y la Unidad de las Mujeres en el Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), además de observadoras y líderes indígenas de Europa, África y Asia. Durante cuatro días, las mujeres discutieron temas como los derechos humanos y derechos indígenas; espiritualidad, educación y cultura; el empoderamiento para garantizar la plena participación de las mujeres indígenas y el fortalecimiento de su liderazgo; el desarrollo indígena y la globalización, y el enfoque de género desde la visión de las mujeres indígenas. Se hizo énfasis en la importancia de la educación, capacitación en el fortalecimiento de procesos que lleven al empoderamiento de las mujeres indígenas.

las políticas nacionales y las estrategias de desarrollo respetando la cosmovisión indígena, el vínculo con la tierra y el desarrollo sustentable, entre otros principios.⁷⁷

Un último esfuerzo relevante fue la construcción de la Alianza de Mujeres Indígenas de Centroamérica y México (en el año 2004), concebida como un espacio de articulación de 40 organizaciones e instituciones de mujeres indígenas de diversos países de dicha subregión, cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de los derechos colectivos de las mujeres a través del conocimiento de los instrumentos para la promoción y defensa de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas.⁷⁸

Es importante reconocer que los aportes de las mujeres indígenas en las organizaciones mixtas han sido muy relevantes, así como en la vida de sus pueblos y comunidades, pues han incidido positivamente en colocar el tema de la equidad de género como uno de los cimientos de la construcción de sociedades autonómicas en clave democrática.

⁷⁷ La II Cumbre de Pueblos Indígenas se realizó en la ciudad de Uspallata, Mendoza, Argentina el 24 y 25 de octubre de 2005. Puede consultarse en: <http://www.alainet.org/pt/node/113416>

⁷⁸ Sobre las actividades y plataformas de la Alianza, puede consultarse su sitio web en la siguiente dirección: <http://sextoencuentrodemujeresindigenas.blogspot.mx/>

Sin embargo, el camino no ha sido sencillo, porque han tenido que luchar en diferentes arenas para derribar los muros de la exclusión y la discriminación de género que las colocaban como acompañantes en la arena política y no en calidad de actoras políticas. Sin duda alguna, las mujeres han contribuido a construir relaciones de mayor equidad entre hombres y mujeres, aunque aún falta mucho por hacer.

Para concluir el recuento de la lucha de las y los indígenas en el contexto del neoliberalismo multicultural, es justo reconocer que desde el Estado mexicano se dieron pasos importantes en materia del reconocimiento de derechos indígenas en el marco de la reforma del Estado, pues desde la década de los noventa, se han venido reformando diferentes leyes y normas, incluso podríamos hablar de una avalancha de legislaciones (véase cuadro número 2), lo cual sin duda es un adelanto importante. Empero, en ocasiones lo legislado se aparta de lo demandado por las organizaciones o movimientos indígenas, en otras el mayor problema es el cumplimiento de lo legislado y su exigibilidad, es decir, la justiciabilidad de derechos.

Otro tema complejo se refiere que se debe realizar una armonización de la legislación en lo que corresponde al ámbito local y estatal con el federal. La reforma del Estado inició

con reformas en la estructura política del Estado en materia de justicia y electoral preferentemente. Sin embargo, a éstas le han seguido otras reformas que parecen tirar por la borda los avances en materia de derechos humanos individuales y colectivos, como son por ejemplo las modificaciones en materia energética.

Un hecho más de este periodo, consiste en que no se ha logrado la pluralización del poder, hasta ahora la cosecha india después de décadas de movilización sigue siendo amarga, pues se ciernen en el horizonte nuevos embates que han llevado a los pueblos indígenas y campesinos a pasar de una fase ofensiva, propositiva y muy dinámica, a una defensiva utilizando las armas de los dominados, de los sin poder, la presión, las protestas callejeras, las marchas y mítines, la formación de comités, coordinadoras, la conformación de policías o guardias comunitarias, o apelar al sistema de justicia nacional e internacional, para detener agravios o resarcir daños.

Uno de los cambios relevantes en las luchas indígenas actuales es que se han aliado o sumado con otros sectores sociales, ya sean ONGs, sociedad civil, organizaciones supranacionales, con tal de defenderse de la violencia, la inseguridad, la criminalización de la justa protesta y de lo que se ha denominado privatización de los bienes ambientales comunes.

Cuadro número 2
Modificaciones legislativas en materia indígena entre 1990 y 2000⁷⁹

Materia	Número de Reformas
Constitución Federal	2
Constituciones Estatales	24
Código de procedimientos en materia penal	19
Código Penal	14
Código Procesal Penal	1
En materia de Defensores de Oficio	5
Ley de Lenguas Indígenas	1
En materia de Asistencia Jurídica	2
Justicia Indígena	7
Ley del Poder Judicial	9
Código Civil	25
Códigos en Materia Electoral	7
Ley de Fomento a la Cultura	7
Ley de Educación	17
Salud	9
Derechos Humanos	18
Otras materias	54
Total	221

7. La lucha por los bienes ambientales comunes: el territorio como patrimonio de los pueblos indígenas

A diferencia del protagonismo indígena del último cuarto de siglo, que se expresó en la proliferación de organizaciones constituidas en actores políticos que lucharon por la autono-

⁷⁹ Fuente: Elaboración propia.

mía de sus pueblos y por establecer una nueva relación con el Estado, la balanza se inclinó hacia el otro lado en el nuevo milenio, pues nuevos vientos recorrían el país con una oleada de inversiones que se están traduciendo en el despojo de los bienes comunes del territorio nacional; se trata de proyectos que ponen en peligro bosques, aguas, el subsuelo, la producción agrícola de ciertas regiones y en vastos territorios indígenas.

Enfrentamos como mexicanos nuevos retos, aunque algunos son añejos como veremos, pero que se han recrudecido en las últimas décadas del siglo XX y en la primera del siguiente, por tal motivo algunos estudiosos han denominado a este nuevo momento político y económico de “acumulación por desposesión” por la explotación, apropiación y degradación de los recursos biogenéticos y energéticos de los pueblos y naciones. Se ha documentado que se trata de una nueva invasión y destrucción de los recursos vitales que garantizan el derecho humano a una vida digna: agua, tierra, bosques y aire.⁸⁰ Desde esta perspectiva, una de las actividades que mayor preocupación han generado es la minería, de aquí

⁸⁰ Harvey, David, “El “nuevo” imperialismo. Acumulación por desposesión”, *Socialist Register*, s.p.i., 2004, disponible en: <http://socialistregister.com/index.php/srv/article/view/14997> (Última consulta: 15 de febrero de 2015); Harvey, David “Neoliberalism as Creative Destruction”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Los Angeles, Sage Publications, vol. 610, núm. 1, 2007, pp. 21-44.

que podamos hablar de una fase neoextractivista que está atentando contra los territorios y el patrimonio social, no sólo de los pueblos indígenas, sino de la nación en su conjunto. Los recursos de la nación están en riesgo por las nuevas o renovadas concesiones a favor de empresas nacionales y extranjeras que depredan el ecosistema; ya que sus actividades están dejando a su paso el empobrecimiento de pueblos y comunidades, enfermedades y/o desplazamiento de los pobladores originarios de sus territorios.⁸¹

Este panorama complejo ha provocado que la lucha por el patrimonio y el territorio de pueblos y comunidades indígenas y rurales sea ahora eminentemente defensiva, pues se enfrentan a poderosos adversarios: grandes empresas nacionales y extranjeras, grupos de poder locales, nacionales y extranjeros, quienes han aprovechado la nueva legislación en materia energética que les abrió condiciones muy favorables para las inversiones privadas, aun cuando éstas tengan implicaciones que atenten contra los derechos humanos ambientales y políticos de los pueblos indígenas, así como de la población mexicana en general. Por estas circunstancias se afirma que las resistencias contemporáneas al despojo

⁸¹ Boege, Eckart, "Minería: el despojo de los indígenas de sus territorios en el siglo XXI", *Suplemento Informativo de la Jornada*, núm. 69, 15 de julio de 2013, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/06/15/cam-mineria.html> (Última consulta: 5 de mayo de 2015).

son globales, transclasistas y multiétnicas, y se intensifican entre los pobres de la periferia. Se trata de una defensa territorializada de los bienes comunes: naturales, socioeconómicos y culturales; y pareciera que seguirá siendo el signo de este nuevo milenio.⁸²

En este escenario podemos afirmar, junto con otros autores, que se trata de batallas socio-ambientales, pues igualmente defienden los recursos naturales, el territorio, la cultura, la memoria histórica, la vida colectiva y la autogestión comunitaria, es decir, el poder social.⁸³ Así, podemos señalar que estas luchas adquieren tres principales expresiones: las resistencias de carácter defensivo, que aluden a todas aquellas que buscan evitar la implantación de proyectos destructivos; las segundas son aquellas que impulsan y realizan proyectos alternativos, como serían el manejo comunitario de bosques y selvas, el café orgánico, el turismo alternativo, la producción agro-ecológica, etcétera. Mientras que las terceras se relacionan con procesos eminentemente políticos que tienen como objetivo defender las autonomías

⁸² Bartra, Armando, "Con los pies sobre la tierra. 'No nos vamos a ir'", *Alegatos*, México, núm. 85, septiembre-diciembre de 2013, pp. 715-750.

⁸³ Toledo, Víctor Manuel, "Batallas socio-ambientales en territorios de México", ponencia presentada en el Foro Nacional para la regeneración ambiental, realizado en Cuetzalan, Sierra Norte de Puebla, el 21 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.afectadosambientales.org/victor-m-toledo-batallas-socio-ambientales-en-territorios-de-mexico-cieco-unam-2011/> (Última consulta: 15 de febrero de 2014).

de los pueblos y comunidades indígenas. De acuerdo con Toledo, por lo común, las segundas resultan de la transformación cualitativa de las primeras, es decir, que casi siempre todo proyecto alternativo es el fruto o la consecuencia de una reacción de las comunidades o las regiones frente a diversos tipos de amenazas. En otras palabras, las batallas de resistencia se tornan en batallas de proyectos alternativos, al pasar de una estrategia defensiva a una ofensiva, es decir, cuando la sociedad civil decide no solamente defenderse sino pasar a la construcción de formas de vida alternativas.

Hoy se pueden reconocer no solamente cientos de movimientos locales o regionales, sino organizaciones o redes de escala nacional y latinoamericano contra la minería, las presas, los pesticidas, en defensa del agua, del maíz o de los alimentos orgánicos y de los afectados en general por cualquier tipo de irracionalidad ambiental. Esto se expresa en la construcción de organizaciones y frentes constituidos tanto por organizaciones que se vinculan con movimientos supranacionales, tales como: la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA); el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER); la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA); la Red de Acción sobre Plaguicidas y Alternativas en México (RAPAM); la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales (ANAA); la Red Indígena de Turismo Alternativo (RITA); la

Red de Género y Medio Ambiente (GEMA); y la Red Mexicana de Tianguis y Mercados Orgánicos (RETMOR). Sobresalen las luchas contra las empresas mineras canadienses, Inglesas, norteamericanas, francesas y mexicanas, a las que les han sido concesionadas más de 50 millones de hectáreas.⁸⁴ Destaca la lucha que han dado los wixárikas (huicholes) contra la minera canadiense *First Magestic*, a través del “Movimiento por la vida, por el agua, por la tierra y el respeto de los lugares sagrados”.⁸⁵

Desde el ámbito alimentario y la producción agropecuaria destaca el movimiento “Sin maíz no hay país. Alimentos campesinos para México ¡El hambre no espera!”, que en 2007 promovió una intensa campaña impulsada por cuatro de las principales organizaciones campesinas: el Consejo Nacional de Organizaciones Campesina (CONOC), la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), el Barzón, la Alianza Nacional de Productores Agropecuarios y Pesqueros (Barzón-ANAP), y la Asociación Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos (AMAP), que sumados con organizaciones ambientalistas, de derechos humanos, de pueblos originarios,

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ Puede consultarse una vasta información sobre este movimiento y el caso particular de la defensa del territorio sagrado de los wixárikas en su blogspot: Venado mestizo en la Sierra de Catorce, disponible en: <http://venadomestizo.blogspot.mx/p/archivos-de-prensa-iii.html>

de mujeres, junto con intelectuales y representaciones de la cooperación internacional han logrado conjuntar alrededor de 300 organizaciones.⁸⁶

En lo que corresponde a los conflictos provocados por las explotaciones mineras de oro, plata, cobre, etcétera, las luchas expresan dos grandes preocupaciones, una que tiene que ver con los métodos altamente contaminantes con los que se explotan los minerales, y la otra por su carácter violatorio de los derechos agrarios e históricos de las comunidades rurales.⁸⁷ Existen resistencias ciudadanas contra la minería en Baja California, Chihuahua, Nayarit, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas. Otro caso notable es la movilización campesina contra el maíz transgénico, que en unos pocos meses se ha expandido rápidamente a Chihuahua, Nayarit, Michoacán, Tlaxcala, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Yucatán y San Luis Potosí. Por ejemplo, en el caso de las presas, en marzo del 2011, en la pequeña ciudad de Pinotepa en la costa de Oaxaca, marcharon más de 6,000 personas, campesinos, indígenas, pobladores, maestros y ciudadanos ligados a las iglesias para pedir la cancelación del proyecto

⁸⁶ Para consultar mayor información sobre los planteamientos y propuestas de esta organización puede consultarse la página: <http://www.sinmaiznohaypais.org/> (Última consulta: 5 de mayo de 2015).

⁸⁷ Boege, Eckart, "Minería: el despojo de los indígenas de sus territorios en el siglo XXI", *op.cit.*, nota 81.

hidroeléctrico denominado "Paso de la Reina"; y hubo una resistencia encabezada por el Consejo de Pueblos Unidos en defensa del Río Verde (COPUDEVER). Existe otra media docena de conflictos en torno a la construcción de presas en Jalisco, Guerrero y Chiapas.⁸⁸

En lo que corresponde a las luchas que se dan en el ámbito de los proyectos alternativos, generalmente están ligados a la producción o a los servicios, que implican una organización sólida y permanente, información, conocimientos científicos y tecnológicos, aparatos administrativos y vías de comercialización, ya que son luchas que se dan en la órbita de un mundo dominado por el neoliberalismo. Las batallas son por la creación a contracorriente de modos alternativos de articulación de la naturaleza y de nuevas maneras de producir, circular, transformar y consumir.

De acuerdo con Toledo, estos proyectos se basan en principios y valores contrarios al capital, tales como la cooperación, la solidaridad, la acumulación colectiva o comunitaria de la riqueza, el respeto irrestricto por los procesos naturales, la democracia participativa, el comercio justo y

⁸⁸ Cfr. Toledo, Víctor Manuel, "Batallas socio-ambientales en territorios de México", *op. cit.*, nota 83.

orgánico, entre otros.⁸⁹ También se han construido como resultado de varias décadas de experimentación, los proyectos alternativos que son casi siempre iniciativas de cooperativas o comunidades rurales en torno a ciertos productos o servicios. Aquí destacan las cooperativas de pescadores en Baja California o Quintana Roo, las comunidades forestales de selvas tropicales o bosques templados agrupadas en organizaciones como la Unión Nacional de Organizaciones de Forestería Comunal AC (UNOFOC), con cerca de 500 comunidades y ejidos, y las cooperativas productoras de café orgánico bajo sombra, que solamente en Chiapas rebasan las 100. Se estima que sólo en cinco entidades (Quintana Roo, Oaxaca, Puebla, Chiapas y Michoacán), el número de proyectos e iniciativas alternativas alcanza los 1,040.⁹⁰

El tercer tipo de luchas que recorren el territorio nacional, que si bien tiene al igual que las anteriores un carácter de protección del patrimonio biocultural de los pueblos y la puesta en marcha de proyectos productivos alternativos, tiene el interés por salvaguardarlos a través de estrategias políticas relevantes, como son fortalecer sus autonomías locales o regionales, o el acudir a distintas ins-

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ Para mayor información sobre esta organización puede consultarse su página web en la siguiente dirección: <http://unofoc.es.tl/COORDINACIONES-Y-ESTRUCTURAS-DE-UNOFOC.htm> (Última consulta: 5 de mayo de 2015).

tancias de justicia nacional e internacional para defender sus derechos humanos ambientales y territoriales. En lo que corresponde a las estrategias políticas, se han generando formas organizativas que cobran diferentes expresiones, por ejemplo, la recuperación de estructuras tradicionales que estaban en desuso, tal es el caso de la Guardia Tradicional entre los Comcáac (Seris) de Sonora, que tiene entre sus objetivos salvaguardar la integridad del territorio.⁹¹ Otro caso destacado es el de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias (CRAC) en la montaña de Guerrero, que además de ser una organización comunitaria de control y defensa de su territorio ante el crimen organizado, creó un sistema de justicia que, basado en el principio de reeducación de los infractores, ha tenido un gran éxito, aunque en los últimos años la zona se ha envuelto en una nueva ola de violencia, que ha provocado la aparición de nuevas estructuras policiales indígenas.⁹² Un ejemplo significativo es el de los Purépechas del municipio de Cherán, en Michoacán, quienes han luchado desde hace varios años contra los talamontes, el narcotráfico, la violencia y por su derecho a elegir a sus autoridades por

⁹¹ De la Rosa, Misael y Hernández, Gabriela, “La Guardia Tradicional Comcáac”, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/18/cam-guardia.html> (Última consulta: 30 de abril de 2015).

⁹² Sierra, María Teresa, “Seguridad comunitaria frente a la in(seguridad) pública. Estado y pueblos indígenas en Guerrero”, en Valladares de la Cruz, Laura (coord.), *Nuevas Violencias en América Latina. Los derechos indígenas frente a las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*, México, UAM-Iztapalapa-Juan Pablos Editor, 2014, pp. 225-258.

el sistema de usos y costumbres; lo cual lograron a través de la interposición de un amparo ante la SCJN, quien resolvió a su favor.⁹³

En este sendero podemos mencionar la lucha de los Cucapá por su derecho a la pesca en el estado de Baja California. Los pescadores Cucapá defienden su derecho a pescar en su territorio ancestral, incluso en contra de la normatividad de la Reserva de la Biósfera del Alto Golfo y Delta del Río Colorado que se creó hace 20 años en ese lugar en donde realizan esta actividad. En este caso destaca el papel de las mujeres que tienen un rol predominante en la organización política de la defensa de sus derechos, como pueblo indígena y como mujeres.⁹⁴

564

También en el norte, pero ahora en el vecino estado de Sonora, los Yaquis y Guarijíos luchan contra megaproyectos hidráulicos que pretenden despojarlos del preciado líquido, los primeros contra el Acueducto Independencia y los segundos contra la presa Los Pilares; en este último caso se ha

⁹³ Gómez, Magdalena, "Claroscuros del derecho a la consulta. Casos Yaqui y del Consejo Mayor de Cherán", en Valladares de la Cruz, Laura (coord.), *Nuevas Violencias en América Latina. Los derechos indígenas frente a las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*, op. cit., nota 92, pp. 185-224.

⁹⁴ Navarro, Alejandra, "Los pescadores Cucapá contemporáneos: investigación y video colaborativo de un escenario de conflicto" *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, vol. 19, no. 39, Jan./June 2013, disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832013000100009 (Última consulta: 12 de enero de 2015).

señalado que el agua sería utilizada no solamente para fines doméstico y agrícola, sino que tiene como interés prioritario su empleo para la explotación de yacimientos acuíferos existentes en la zona.⁹⁵ El caso de los Yaquis vale la pena mirarlo con mayor detenimiento, pues da cuenta de la forma en que se entrelazan las estrategias de defensa comunitarias al acudir a las instancias de justicia nacionales e internacionales.

Como es ampliamente conocido, los Yaquis han utilizado históricamente el agua del río Yaqui para su sobrevivencia cultural y económica. Uno de los problemas que han enfrentado es su acceso insuficiente al líquido, situación que en las últimas décadas se ha agravado debido a que el caudal del río es bajo, y la mayoría de sus escurrimientos son utilizados para surtir de agua a otras ciudades, así como a la agroindustria y al Valle del Yaqui, sin que sea suficiente para abastecer sus terrenos cultivables. El río Yaqui es fundamental en la ritualidad y cosmovisión de la tribu, toda vez que es el principal elemento productivo del grupo, por lo que es parte de los mitos de creación y símbolo en el llamado *huya ania* "el mundo del monte", lugar mítico en el que

⁹⁵ Sobre otros conflictos en territorios indígenas véase el *Dossier* de reformas neoliberales y territorios indígenas en México, preparado por la Red Kabueruma-Chiltepines, en este año 2015, disponible en: https://chiltepines.files.wordpress.com/2015/03/dossier-reformas-neoliberales-y-territorios-indigenas-en-mexico_red-kabueruma.pdf (Última consulta: 5 de mayo de 2015).

deambulan seres benignos y malignos que le dan sentido a la normatividad de ese grupo, siendo por ello de alta importancia su protección.

En un recuento realizado por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (CEMDA) se señala que el conflicto inició cuando sin informar ni consentir la participación de la tribu Yaqui, en enero de 2010, el Gobierno del estado de Sonora, encabezado por Guillermo Padrés, presentó el proyecto denominado *Sonora Sistema Integral (Sonora Si)*, en el que se proponían diversas obras hidráulicas para abastecer de agua a varias ciudades del estado. Entre las obras contempladas se propuso, para solucionar el problema de la ciudad de Hermosillo, un acueducto denominado Independencia que desde el río yaqui, en la presa Plutarco Elías Calles (El Novillo) que con un trasvase de 75 millones de metros cúbicos de agua anual, sería trasladada hasta la ciudad de Hermosillo (ubicada en la cuenca del Río Sonora). Desde febrero de 2011 el CEMDA, al participar en la consulta pública sobre este proyecto, señaló que la construcción de esta obra generaría alteraciones a los patrones hidrológicos de la región, así como afectaciones negativas a los humedales que son abastecidos de agua por los ríos que se pretenden desviar, aunado al hecho de que la obra pondría en riesgo la Región Terrestre Prioritaria (RTP) Bavispe-El Tigre, clasificada de esa forma por la Comisión Nacional para el

Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), ubicada en la Cuenca del río Yaqui, así como la Región Hidrológica Prioritaria (RHP) Río Yaqui-Cascada Basaseachic.⁹⁶

Por su parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), a través de su órgano desconcentrado, la Comisión Nacional del Agua (Conagua), otorgó en julio de 2010, 50 millones de metros cúbicos de agua para la construcción del Acueducto Independencia. Ese mes se publicó la convocatoria para licitar la construcción del acueducto; esto a pesar de la suspensión dictada por la Juez Octavo de Distrito con residencia en Sonora. En noviembre de 2010, fue ingresada a Semarnat para su evaluación la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) para la construcción del Acueducto, la cual fue autorizada por la dependencia. Cabe señalar que en ninguno de los procesos antes descritos –concesión de agua por parte de Conagua, publicación de la licitación y procedimiento de evaluación de impacto ambiental– se cumplió con lo que establece la ley respecto de la obligación de informar y buscar el consentimiento de las comunidades indígenas.

⁹⁶ Para mayor información puede consultarse la página del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, “El Acueducto Independencia amenaza la sobrevivencia del pueblo yaqui”, disponible en: <http://www.cemda.org.mx/el-acueducto-independencia-amenaza-la-sobrevivencia-del-pueblo-yaqui/> (Última consulta: 5 de mayo de 2015).

Fue entonces que, ante todas las violaciones descritas, la tribu Yaqui decidió presentar una demanda de amparo, a quien se le otorgó una sentencia favorable en mayo de 2012, la cual fue recurrida por las autoridades federales. Debido a la importancia y trascendencia de los temas abordados en dicho juicio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió atraer el asunto. Después de un largo periodo de litigio, el 8 de mayo de 2013, la Suprema Corte resolvió a favor de la Tribu Yaqui, por el cual se les concedió el amparo en contra de la Autorización de Impacto Ambiental (AIA), otorgada por la Semarnat para la construcción del acueducto y ordenó reponer el proceso cumpliendo con la obligación de consultar a la Tribu. Lo anterior, significó que el Acueducto estaba sin permiso para operar, por lo que debería haber sido suspendido, cuestión que no ha sucedido hasta el día de hoy en que se sigue extrayendo agua para trasladarla a la ciudad de Hermosillo. En los hechos, el Acueducto Independencia está operando de forma ilegal y ocasionando un daño irreversible a la Tribu, dado que el agua que está siendo extraída no podrá ser devuelta para resarcir el daño.⁹⁷

⁹⁷ Cfr. Gómez, Magdalena, "Claroscuros del derecho a la consulta. Casos Yaqui y del Consejo Mayor de Cherán", en Valladares de la Cruz, Laura (coord.), *Nuevas Violencias en América Latina. Los derechos indígenas frente a las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*, op. cit., nota 92; también véase Centro Mexicano de Derecho Ambiental, disponible en: <http://www.cemda.org.mx/el-acueducto-independencia-amenaza-la-sobrevivencia-del-pueblo-yaqui/> (Última consulta: 5 de mayo de 2015).

Vivimos tiempos aciagos, de concesiones mineras en vastas zonas indígenas, de atentados contra bosques, aguas y el aire, ¿Será un retorno a los tiempos porfirianos en virtud de que el modelo económico vigente no puede generar las condiciones para la recuperación económica y crear condiciones de empleo dignas para la población?, ¿Será por esto que se ha decidido abrir al mejor postor los recursos nacionales?, ¿Cuáles serán los costos? Muy altos hasta donde se puede observar: depredación del ecosistema, violencia por la disputa y control de los bienes comunes. En dónde quedan los compromisos con el desarrollo sustentable, en dónde la soberanía nacional. Nos duele México, nos duelen los desplazados, lo migrantes, los muertos (60,000 en la gestión pasada), 20,000 en los últimos dos años (2012-2014).

En este escenario tan adverso, los escasos triunfos contra el despojo de los bienes comunes se constituyen como referentes para detener otros despojos, que aunque son pocos, se trata de batallas logradas con gran esfuerzo, con constancia, con muertos, detenidos y bajo la clasificación de "peligros". Esos pequeños triunfos, como el de los wixárikas que obtuvieron de la SCJN la suspensión de las explotaciones mineras, o el de los Yaquis que se escurre entre los dedos, pues el acueducto está en operación y dos de sus líderes están presos. Otro caso positivo es el triunfo de la comunidad de Cherán, Michoacán, que logró el reconocimiento de su derecho

a elegir sus autoridades por usos y costumbres, tras una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); es un paso adelante, y muchos hacia atrás. La revuelta por la democracia tiene sendos enemigos, en donde los extraños de la nación, los pueblos originarios, nos siguen dando ejemplos de valentía, de dignidad y de su irrenunciable voluntad de no desaparecer.

8. Reflexiones finales

A lo largo de la historia republicana, la relación de los pueblos indígenas y el Estado ha sido escrita a través de revueltas, rebeliones y protestas que se han expresado a lo largo y ancho del territorio nacional. Sin embargo, una de las peculiaridades de esta relación es que en ocasiones ha sido de enfrentamiento y conflicto, y en otras el Estado ha fungido como aliado y defensor de los derechos agrarios o políticos de los agraviados. Podemos hablar de ciclos largos y cortos de protesta indígena que obedecen a la forma en que los proyectos de desarrollo nacional los han impactado y/o a las recurrentes crisis económicas y políticas que son enfrentadas y contestadas por movimientos, organizaciones, consejos y frentes indígenas, entre otras muchas formas de organización de la protesta colectiva.

El siglo diecinueve fue escenario de una gran inestabilidad política y económica que delineó la fundación del Estado

nacional, pues hubo guerras, invasiones, y levantamientos en el marco de la confrontación entre dos proyectos de nación enarbolados por los conservadores y los liberales que marcaron la centuria. Aunque si hubo una continuidad: el interés por edificar una nación homogénea en términos culturales y políticos, una nación moderna basada en el modelo liberal capitalista sustentado en la propiedad privada de la tierra, ambos principios atentaron contra la diversidad cultural del novel país y contra la tradición colectivista de la tierra y la organización política comunitaria de los pueblos indígenas. Dichos intentos de homogeneización y privatización fueron contestados con luchas protagonizadas por los pueblos indígenas en todo el territorio nacional, no hubo paz un solo año, pues las revueltas, motines, levantamientos y rebeliones indígenas y campesinas fueron el signo del siglo.

A diferencia del siglo XIX, en el que existió una política antiindígena diseñada para terminar con la diversidad étnica, al considerarla como una limitante en la conformación de una nación moderna, el siglo XX incorpora lo indígena como parte del modelo posrevolucionario; sin embargo, las tensiones no concluyeron y se expresaron en distintos momentos coyunturales o de crisis.

En las primeras décadas del siglo XX la revolución mexicana fue sostenida por sus amplias bases campesinas e in-

dígenas, que serían el sustento de la política agrarista de los Gobiernos postrevolucionarios. Entre 1911 a 1920 se registraron cambios significativos en la política agraria del país, el más trascendente fue sin duda la firma del Plan de Ayala (1911). Posteriormente, el Decreto presidencial de Venustiano Carranza del 6 de enero de 1915, en el cual se ordenaba la restitución de tierras a las comunidades. Si bien este Decreto de 1915 y el fin de la lucha armada parecían augurar grandes cambios, las movilizaciones armadas no concluyeron, pues por un lado caciques y caudillos reaparecieron en diferentes regiones y los campesinos seguían armados. Lo que se tradujo en que los campesinos siguieron luchando por varios años más, pero ahora en dos frentes distintos, uno el de los agraristas al servicio de las fuerzas constitucionales de Álvaro Obregón, y después de Plutarco Elías Calles, para combatir a los opositores al régimen, tales como al caudillo Adolfo de la Huerta o a los caciques regionales. En el otro frente se ubicaron los campesinos revolucionarios que siguieron combatiendo para hacer efectivo el reparto agrario. En este frente revolucionario se contentió desde diversas ideologías que iban desde las católicas, expresadas en los movimientos cristeros y sinarquistas, hasta las socialistas y/o comunistas, entre las que destacaron las encabezadas por agraristas como Salvador Alvarado y Felipe Carrillo Puerto en Yucatán, y Adalberto Tejeda en Veracruz.

En la década de los treinta a los cuarenta del siglo XX, con el Gobierno cardenista se empezó a delinear una política indigenista, y aunque no se reconoció formalmente la existencia de los pueblos indígenas, se gestaron los primeros intentos de coordinación de los indígenas desde el Estado y los primeros planteamientos de una política indigenista coherente. Los problemas de la población indígena fueron abordados desde dos perspectivas: la política agraria y la política de masas. La política agraria supuso el reparto de tierras y la creación de ejidos colectivos e individuales; a este tenor, la problemática indígena se involucró en la llamada problemática agraria nacional. En cuanto a la política de masas se partía del supuesto de organizar a la población en sectores con la intención de no permitir la aparición de organizaciones intersectoriales: campesinas, indígenas, obreras, cuya fuerza podría poner en entredicho al Estado. Bajo esta perspectiva se inició un proceso de indianización de organizaciones étnicas del país. Fue así que, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, se organizaron ocho Congresos Regionales de las Razas Indígenas. En este sendero se creó también el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas y posteriormente, en 1940, con la celebración en México, del Primer Congreso Indigenista Interamericano se establecieron las condiciones y las líneas generales de lo que sería la política indigenista del país, con la creación

del Instituto Nacional Indigenista (INI) en ese año. A partir de entonces los indígenas devinieron en sujetos del indigenismo burocrático. Una de las políticas más eficientes para lograr la estabilidad y el crecimiento económico, además de ser el sostén de una paz social necesaria para garantizar la industrialización en ciernes, fue el amplio reparto agrario que brindó seguridad a los campesinos y estabilidad política al país.

En lo que corresponde al periodo de 1940 a 1960 el panorama de movilización campesina e indígena, si bien estuvo presente, fue moderado, pues el país estaba encaminado a su crecimiento acelerado con la puesta en marcha del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones. Para los años sesenta se consideró que la problemática del sector agropecuario estaba resuelta; sin embargo, los cuellos de botella que se fueron registrando en dicha década llevaron a la crisis del modelo, cuyos resultados fueron especialmente graves para un sector agrícola que ya soportaba un alto rezago. En este contexto empiezan a expresarse exigencias de los campesinos e indígenas sobre la necesidad de revertir las políticas estatales frente a este sector, así como a reclamar la desaparición de las estructuras antidemocráticas que reinaban a lo largo y ancho de la república. En los años sesenta y setenta la lucha campesina se dirige al control del proceso productivo, es decir, desde la producción y la distribución de la producción agrícola, que es acompañada

de una lucha por la democratización de las estructuras agrarias y políticas regionales, son décadas de una amplia movilización en el campo mexicano, llevada a cabo por las vías legales como por las ilegales, tales como toma de tierra, secuestro de autoridades, hasta la aparición de movimientos armados.

En la siguiente década, la de los ochenta, se empieza a delinear un vigoroso movimiento de base indígena, se inician los debates sobre la necesidad de crear organizaciones que luchen no sólo por la tierra, sino por los territorios indígenas, y sobre la importancia de que el Estado reconozca sus derechos como pueblos diferenciados cultural y políticamente; podemos ubicar esta década por el momento en que se inicia una disputa por la vía legislativa para el reconocimiento de los derechos indígenas; organizaciones como la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (1979), la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIO-AC-1979), el Frente Independiente de Pueblos Indígenas (FIPI-1980) y el Movimiento 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular (1990), entre otras muchas de carácter regional irán delineando una vía de lucha con un rostro y una agenda política indígena. Se distancian de las centrales oficialistas y los intermediarios políticos, y se transita por la ruta de los movimientos independientes que florecieron por todo el agro mexicano desde las dos décadas previas.

A finales de la década de los años 80 y principios de los 90 se constituyeron organizaciones indígenas importantes, lo que ocasionó un debate internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, expresado en la aprobación del Convenio 169 de la OIT, que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía en el marco de los Estados nacionales que los contienen. En este contexto, el debate sobre los derechos colectivos se erigió en una plataforma legítima de los derechos indígenas en todo el mundo; aunque en México la movilización fue importante, no logró constituirse como un actor político que obligara al Estado a responder a sus demandas. Este escenario reivindicativo, sumado al debate internacional sobre los derechos colectivos y la coyuntura abierta por las celebraciones del V Centenario, el Estado mexicano respondió creando una política de la diversidad, el multiculturalismo, que coincide con la puesta en marcha de las reformas estructurales que dieron certeza al giro económico neoliberal. La política multicultural inició con el reconocimiento de la diversidad étnica de la nación, la adición que se hiciera al artículo 2o. de la Constitución en 1992 y las reformas al Código Federal de Procedimientos Penales que mandataba que en los casos en donde los indígenas estuvieran sujetos a un proceso jurídico deberían tener un traductor en su lengua indígena y allegarse periciales culturales.

En estas políticas y movimientos estábamos en el país cuando apareció el levantamiento armado del EZLN en el estado de Chiapas el 1o. de enero de 1994. Con ello se derivó un debate riquísimo sobre distintos modelos posibles de autonomías indígenas, comunal, municipal o regional, y sobre las formas de ejercerlas. De tal forma que la lucha por la autonomía se colocó en el centro de las disputas políticas de los alzados. En este contexto se fortaleció la lucha indígena como nunca antes en nuestra historia republicana, de allí que se pueda hablar de un antes y un después en las luchas indígenas, pues no solamente se logró conformar un movimiento amplio e intersectorial a favor de las demandas zapatistas, sino que se lograron constituir las mayores coordinaciones indígenas: la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA 1995), el Congreso Nacional Indígena (CNI 1996) y la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas (CONAMI-1997). La amplia participación de la sociedad civil fue otra de las características del zapatismo, así como la construcción de redes internacionales relevantes como han sido los movimientos altermundistas, es decir, contra el neoliberalismo, pero, poco ha cambiado la vida cotidiana de la mayoría de los indígenas en el país, pues como un resultado de las políticas neoliberales, la desigualdad se ha incrementado en nuestro país de forma alarmante.

Los datos en este sentido son contundentes, pues si bien México está considerado como una economía emergente

que lo posiciona en el décimotercer lugar en la lista de los países con mayor Producto Interno Bruto (PIB), con un billón de dólares (en 2010). Sin embargo, de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) –organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal encargado de evaluar el nivel de pobreza en México–, el 81% de la población en 2010 era pobre o vulnerable, es decir, tenía una o más carencias sociales. En lo que corresponde a los ingresos y bienestar social, la condición de desigualdad económica se ha deteriorado vertiginosamente, pues la desigualdad se amplía en México por el incremento del 30% más rico, que suman 8.7 millones de familias. Los ingresos de este grupo representaron, en 2010, 83% del total. El resto de la población no sólo tiene cada vez una menor participación en la economía nacional; pues el dinero que ganan les alcanza para menos bienes y servicios cada año.

En los últimos años, la población ha sufrido en México al menos tres efectos negativos en su calidad de vida: el empleo precario, la pérdida del poder adquisitivo y la eliminación de los subsidios. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, tres millones de personas perdieron el empleo en 2009; de ellos, 2.6 millones fueron víctimas de recortes de personal o su trabajo temporal había terminado. En cuanto a la disminución de prestaciones, de acuerdo con la ENIGH 2010, 51.4% de la población que trabaja no

tiene ningún apoyo por parte del patrón, y prácticamente la totalidad de quienes trabajan por su cuenta no tiene prestaciones. La población ha padecido, desde mediados de los años ochenta, la pérdida de poder adquisitivo. En el año de 1976 el salario mínimo era de 6 mil 500 pesos, si traemos su valor a pesos actuales. Para 2011 había disminuido a mil 766 pesos, una pérdida del 73%. Buena parte de la estrategia económica de los últimos años ha dependido de mantener el crecimiento de los salarios por debajo del aumento de los precios. A diferencia de los años sesenta y setenta, cuando la meta era crecimiento y empleo, ahora se tiene como objetivo la reducción del gasto público y de la inflación.⁹⁸ Esta condición de precariedad económica es por tanto muy significativa para entender el encono social, las luchas en nuestro territorio son identitarias, pero también económicas.

La desigualdad es un elemento muy importante para entender los irredentismos indígenas y sociales de las últimas décadas. Podemos afirmar que la actual fase post-neoliberal está caracterizada por una enorme violencia, no sólo económica y social, ya que se trata de una violencia protagonizada por distintos actores sociales: por un lado la del Estado, que en nombre de la seguridad pública ha desplegado una estrategia policiaca y militar con la intención de controlar al crimen organizado y a las redes de narcotráfico

⁹⁸ *Idem.*

que se han apoderado de vastos espacios tanto territoriales como políticos. Además, uno de sus objetivos ocultos es controlar también el disenso social a través de la criminalización de la justa protesta social, deteniendo a líderes y militarizando regiones enteras, en donde se coloca a los transgresores de la ley y a los narcotraficantes junto con los luchadores sociales, a quienes se juzga de sospechosos.

De esta forma, las políticas de seguridad han significado desplegar una estrategia de seguridad con la intención de desmovilizar, contener y castigar a los inconformes, a las clases peligrosas; y con esta construcción que se dirige prioritariamente hacia los sectores pobres, se legitiman detenciones arbitrarias o el desplazamiento de poblaciones que obstaculizan nuevas inversiones de capitales privados, nacionales y transnacionales, en rubros tales como las actividades extractivas, energéticas, de turismo o inmobiliarias, entre las más relevantes.⁹⁹ Esta situación sintetiza los rasgos esenciales de la nueva forma de apropiación de recursos, que se caracteriza por acciones y políticas como las siguientes: un énfasis en los derechos de propiedad intelectual en las negociaciones de la OMC que marca los caminos a través de los cuales las patentes y licencias de materiales genéticos, plasma de semillas y cualquier otra forma de productos, pueden usar-

⁹⁹ Harvey, David "Neoliberalism as Creative Destruction", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *op. cit.*, nota 80, p. 114-115.

se contra poblaciones enteras cuyas prácticas de manejo ambiental han jugado un papel crucial en el desarrollo de estos materiales.¹⁰⁰ La biopiratería galopante y el pillaje del *stock* mundial de recursos genéticos en beneficio de unas pocas empresas multinacionales. Por otro lado, la reciente depredación de los bienes ambientales globales (tierra, aire, agua) ha provocado una total transformación de la naturaleza en mercancía. Harvey afirma que, al igual que en el pasado, con frecuencia el poder del Estado se usa para forzar estos procesos, generalmente en contra de la voluntad popular, pues como también sucedió en el pasado, estos procesos de desposesión están provocando una amplia resistencia; un ejemplo de ello es el movimiento de altermundistas y los propios movimientos indígenas. La vuelta al dominio privado de derechos de propiedad común ganados a través de las luchas del pasado (el derecho a una pensión estatal, al bienestar, al sistema de salud nacional o a los territorios de los pueblos indígenas) ha sido una de las políticas de desposesión más distinguidas llevadas a cabo en nombre de la ortodoxia neoliberal y post-neoliberal. No sorprende, entonces, que buena parte del énfasis del movimiento altermundista se haya centrado recientemente en el reclamo de los bienes comunes, en el ataque al rol conjunto del Estado y del capital en su apropiación.

¹⁰⁰ Cfr. *Idem.*

En este sentido, Wacquant¹⁰¹ afirma que podemos caracterizar al Estado como penal o sociedad de control, que si bien está estrechamente ligado al neoliberalismo también lo está al post-neoliberalismo, vistos simultáneamente como un modelo económico y un modo de gobernar que tiene una mano izquierda orientada a las intervenciones sociales que pretenden aliviar las consecuencias sociales de la precariedad económica, y una mano derecha dedicada a castigar y disciplinar a los pobres. De tal forma que los derechos de los pueblos indígenas en una etapa post-neoliberal, está caracterizada en términos sintéticos por el insuficiente cumplimiento de los derechos colectivos reconocidos en la fase del multiculturalismo neoliberal. Necesitamos revertir los efectos nocivos en lo económico, social y político de este modelo que amenaza no sólo la paz social y la democracia, sino el nicho ecológico de este país megadiverso en recursos naturales y en su composición cultural. El *elogio a la diversidad* debe garantizarse en la legislación y con acuerdos democráticos plurales que pongan como horizonte la construcción de modelos redistributivos que mitiguen la pobreza, detengan los despojos y la violencia estructural, construyan culturas de respeto a la diversidad, de tolerancia a las culturas diferentes; en síntesis, que permitan tener una vida digna, no más pero tampoco menos.

¹⁰¹Wacquant, Loïc, *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham y Londres, Duke University Press, 2009.

Fuentes

ALAMÁN, Lucas, *Historia de Méjico desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808, hasta la época presente*, México, vol. I, 1849.

_____, *Historia de Méjico desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808, hasta la época presente*, México, vol. V, 1849.

583

APPENDINI, Kirsten, *De la milpa a los tortibonos*, México, El Colegio de México, 1992.

BARKIN, David y SUÁREZ, B., *El fin de la autosuficiencia alimentaria*, México, Océano, 1985.

BARTRA, Armando, "Seis Años de Lucha campesina", *Investigación económica, Revista de la Facultad de Economía*, México, núm. 3, julio-septiembre de 1977, pp. 157-209.

_____, *Guerrero bronco*, México, Editorial ERA, 2000.

_____, y OTERO, Gerardo "Movimientos indígenas campesinos en México: la lucha por la tierra, la autonomía y la democracia", en Moyo, Sam y Yeros, Paris (coords.), *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2008, pp. 401-428.

_____, "Con los pies sobre la tierra. 'No nos vamos a ir'", *Alegatos*, México, núm. 85, septiembre-diciembre de 2013, pp. 715-750.

BETANZOS, Óscar, "Las raíces agrarias del movimiento cristero", en Montalvo, Enrique, *Historia de la cuestión agraria mexicana. Modernización de la lucha agraria y poder político 1920-1934*, México, Siglo XXI-CEHAM, 1988, pp. 150-206.

BOEGE, Eckart, "Minería: el despojo de los indígenas de sus territorios en el siglo XXI", *Suplemento Informativo de la Jornada*, núm. 69, 15 de julio de 2013.

BURGUETE, Araceli, (coord.), *México experiencias de autonomía indígena*, Copenhague, IWGIA, 1999.

CASTILLO NEGRETE ROVIRA, Miguel del, "La distribución del ingreso en México", *Este País. Tendencias y Opiniones*, s.p.i., disponible en: <http://este-pais.com/site/2012/la-distribucion-del-ingreso-en-mexico/> (Última consulta: 30 de mayo de 2015).

CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL, "El Acueducto Independencia amenaza la sobrevivencia del pueblo yaqui", disponible en: <http://www.cemda.org.mx/el-acueducto-independencia-amenaza-la-sobrevivencia-del-pueblo-yaqui/> (Última consulta: 5 de mayo de 2015).

DE LA ROSA, Misael y HERNÁNDEZ, Gabriel, "La Guardia Tradicional Comcáac", disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2013/05/18/cam-guardia.html> (Última consulta: 30 de abril de 2015).

DÍAZ POLANCO, Héctor, *La autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios*, México, Siglo XXI Editores, 1991.

_____, "Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. Perspectivas del Estado multiétnico en

México", en González Casanova, Pablo y Roitman, Marcos (coord.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, México, La Jornada Ediciones-CIICH-UNAM, 1996, pp. 139-175

ESCOBAR, Antonio, "Los ayuntamientos y los pueblos indios en la Sierra Huasteca", en Reina, Leticia (coord.), *La reindianización de América. Siglo XIX*, México, CIESAS-Siglo XXI, 1997.

ESPINOSA, Gisela y HERNÁNDEZ, Aída, "Nuevas actrices políticas en el medio rural mexicano: logros y desafíos de las mujeres indígenas y campesinas", en Padilla, Tanalís (coord.), *El campesinado y su persistencia en la actualidad mexicana*, México, CONACULTA, 2013, pp. 219-263.

_____, *Cuatro vertientes del feminismo en México. Diversidad de rutas y cruce de caminos*, México, UAM-Xochimilco, 2009.

FLORES LÚA, Graciela, et. al., *Las voces del campo. Movimiento campesino y política agraria 1976-1984*. México, IIS-UNAM-Siglo XXI, 1998.

GARCÍA MORA, Carlos y MEDINA, Andrés (coords.), *La quiebra política de la Antropología Social*

en México. II. La Polarización, México, UNAM, 1986.

GÓMEZ, Magdalena (coord.), *Derecho indígena*, México, INI-AMNU, 1997.

_____, "Claroscuros del derecho a la consulta, Casos Yaqui y del Consejo Mayor de Cherán", en Valladares de la Cruz, Laura (coord.), *Nuevas Violencias en América Latina. Los derechos indígenas frente a las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*, México, UAM-Iztapalapa-Juan Pablos Editor, 2014, pp. 185-224.

GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, Luis, *El indigenismo de Maximiliano*, México, Asociación Mexicana de Historiadores-IFAL, 1965.

HANSEN, Roger, *La política del desarrollo mexicano*, 13a. ed., México, Siglo XXI, 1983.

HERNÁNDEZ, Castillo, R. Aída, (coord.), *La otra palabra: mujeres y violencia en Chiapas. Antes y después de Acteal*, México, CIESAS-Colem-CIAM, 1998.

HARVEY, David, "El "nuevo" imperialismo. Acumulación por desposesión", *Socialist Register*, s.p.i., 2004.

_____, David "Neoliberalism as Creative Destruction", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Los Angeles, Sage Publications, vol. 610, núm. 1, 2007, pp. 21-44.

HERNÁNDEZ CASTILLO, Aída *et. al.*, (coords.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: Neoindigenismo, legalidad e identidad*, México, CIESAS-Cámara de Diputados-LIX Legislatura, 2004.

_____, "Distintas maneras de ser mujer: ¿Ante la construcción de un nuevo feminismo indígena?", *Memoria*, México, núm. 132, 2000, pp.18-23;

HERNÁNDEZ CRUZ, Antonio, "Autonomía Tojolab'al: Génesis de un proceso", en Burguete, Araceli, *México: Experiencias de Autonomía Indígena*, Copenhague, IWGIA, 1999, pp. 171-191.

HUIZER, Gerrit, *Las luchas campesinas en México*, México, Centro de Investigaciones Agrarias, 1970.

ITURRALDE, Diego, "Usos de la ley y usos de la costumbre: La reivindicación del derecho indígena y la modernización del Estado", en Wray, Alberto *et. al.*, *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Quito, Biblioteca Abya Yala, 1993.

_____, "Las reformas constitucionales como una caja de pandora", en Castro Lucic, Milka y Albó, Javier (coords.), *Actas del XII Congreso Internacional Derecho consuetudinario y pluralismo legal: Desafíos del tercer milenio*, Chile, Unión Internacional de Ciencias Antropológicas y Etnológicas-Comisión de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal-Universidad de Chile-Universidad de Tarapacá, 2000, pp.1051-1060.

LEYVA S., Xóchitl, "De las cañadas a Europa: Niveles, actores y discursos del Nuevo Movimiento Zapatista (NMZ) 1994-1997)", *Revista Desacatos*, México, CIESAS, 1999.

589

LÓPEZ MONJARDÍN, Adriana, *La lucha por los municipios: una utopía viable*, México, IIS-UNAM-Siglo XXI, 1986.

MEDINA, Andrés, "Los ciclos del indigenismo: La política indigenista del Siglo XX", en Gutiérrez Chong, Natividad *et al.*, (coords.) *Indigenismos: Reflexiones críticas*, México, INI, 2000, pp. 63-80.

MILLÁN, Mágara (coord.), *Más allá del feminismo: Caminos para andar*, México, Red de feminismos descoloniales, 2014.

MORA, José María Luis, *México y sus revoluciones desde 1808 a 1830*, México, Editorial Porrúa, 1978.

NAVARRO, Alejandra, "Los pescadores Cucapá contemporáneos: investigación y video colaborativo de un escenario de conflicto", *Horizontes Antropológicos*, vol. 19, núm. 39 Porto Alegre, Jan./June 2013, disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832013000100009 (Última consulta: 12 de enero de 2015).

OROZCO Y BERRA, Manuel, *Geografía de las lenguas y carta etnográfica de México*, México, Imprenta de J.M. Andrade y F. Escalante, 1864.

590

ORTIZ DE AYALA, Simón Tadeo, *Resumen de la estadística del imperio mexicano*, México, Nueva Biblioteca mexicana-UNAM, núm. 10, 1922.

OTERO, Mariano, *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que agita en la República Mexicana*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1841.

PIMENTEL, Francisco, *Memoria de las causas que han originado la situación actual de la raza indígena de México y medios de remediarla*, México, Imprenta de Andrade y Escalante, 1864, p. 183.

PALOMO, Nellys y LOVERA, Sara, *Las Alzadas*, 2a. ed., México, Convergencia Socialista, 1999.

PRIETO, Guillermo, *Indicaciones sobre el origen, vicisitudes y estado que guardan actualmente las rentas generales de la federación mexicana*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1850.

REINA, Leticia, *Rebeliones campesinas en México (1819-1906)*, México, Siglo XXI Editores, 1980.

_____, (coord.), *Los retos de la etnicidad en los estados nación del siglo XXI*, México, INI-CIESAS-Porrúa, 2000.

_____, *Los movimientos indígenas y campesinos en México en el siglo XIX y XX*, México, Nostra Ediciones, 2010.

_____, México, "Indio, campesino y nación en el siglo XX mexicano", en *Historia e historiografía de los movimientos rurales*, México, Siglo XXI Editores, 2011, p. 59.

_____, (coord.), *La reindianización de América. Siglo XIX*, México, Siglo XXI-CIESAS, 1997.

RIVERA CASTRO, José, "Política agraria, organizaciones, luchas y resistencias campesinas entre 1920 y 1928", en Montalvo, Enrique (coord.),

Historia de la cuestión agraria mexicana. Modernización de la lucha agraria y poder político 1920-1934, México, Siglo XXI Editores-CEHAM, 1983, pp. 21-159.

RUIZ, Margarito, "La ANIPA. Proceso de construcción de una propuesta legislativa autonómica nacional", en Burguete, Araceli (coord.), *México. Experiencias de autonomía indígena*, Copenhague, IWGIA, 1999, pp. 21-53.

SARMIENTO, Sergio, "El Consejo Nacional de Pueblos Indígenas y la política indigenista", *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, núm. 3, vol. 47, 1985, pp. 197-215.

_____, (coord.) *Voces indias y V Centenario*, INAH, México, 1988.

SARMIENTO, Sergio y MEJÍA, Consuelo, *La lucha indígena: un reto a la ortodoxia*, Siglo XXI, México, 1987.

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Planes de la Nación Mexicana*, México, Senado de la República, LIII Legislatura, México, 1987.

SEPÚLVEDA, Sandra y Valladares, Laura, *Relaciones de poder en una situación interétnica: El caso del Consejo Supremo Indígena del Estado de México*,

México, Tesis de Licenciatura en Antropología Social, ENAH, 1984.

SIERRA, María Teresa, "Seguridad comunitaria frente a la in(seguridad) pública. Estado y pueblos indígenas en Guerrero", en Valladares de la Cruz, Laura (coord.), *Nuevas violencias en América Latina. Los derechos indígenas frente a las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*, México, UAM-Iztapalapa-Juan Pablos Editor, 2014, pp. 225-258.

SONNLEITNER, Willibald, "La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad", México, *Temas Selectos de Derecho Electoral*, núm. 32, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

TAYLOR, William B., *Drinking, Homicide and Rebellion in Colonial Mexican Villages*, Stanford, Stanford University Press, 1979.

TOLEDO, Víctor Manuel, "Batallas socio-ambientales en territorios de México", ponencia presentada en el Foro Nacional para la regeneración ambiental, realizado en Cuetzalan, Sierra Norte de Puebla, el 21 de marzo de 2011.

VALLADARES DE LA CRUZ, Laura, *La lucha por las autonomías en México. Políticas multiculturales en México vs. Movimiento indígena*, México, Tesis de Doctorado, ENAH, 2009.

_____, "Colonizando el multiculturalismo. Resistencia y Adaptación entre los pueblos indios en tiempos multiculturales", en Valladares, Laura et. al., (coords.), *Estados plurales. Los retos de la diversidad y la diferencia*, México, UAM-Juan Pablos Editor, 2009.

_____, "Globalización de la Resistencia. La polifonía del discurso sobre los derechos de las mujeres indígenas: de la aldea local a los foros internacionales", *Revista Alteridades*, México, UAM-I, núm. 35, año 18, 2008, pp. 47-65.

WACQUANT, Loïc, *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, Durham y Londres, Duke University Press, 2009.

ZAVALA, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones en México desde 1808 hasta 1830*, 3a. ed., México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1981.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS: TENDENCIAS Y DESAFÍOS FRENTE AL NUEVO PARADIGMA EN DERECHOS HUMANOS

María Magdalena Gómez Rivera*

Resumen

En el presente trabajo desarrollaré, en una primera parte, la justiciabilidad de los derechos indígenas a partir de la sistematización de resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹ Ubicaré una primera etapa a raíz de la reforma constitucional de 2001, de cara al artículo 2o. constitucional respecto a pueblos indígenas, y la segunda a partir de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos. Asimismo, en un segundo apartado, haré una reflexión sobre la pertinencia de regular la ciudadanía intra o pluricultural, lo que permitirá abordar la tensión entre derechos individuales y colectivos dentro y fuera de los territorios de los pueblos indígenas. En este ámbito comparto dos casos que no caminaron por los pasillos del Poder Judicial, en cambio sí por los del gobierno indígena. Finalmente,

595

* Abogada, académica de la Universidad Pedagógica Nacional y colaboradora de la sección de opinión del periódico *La Jornada*.

¹ En este texto no abordaré la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el ámbito de elecciones por usos y costumbres (salvo el caso Cherán) y en cuestiones de género.

enuncio los desafíos que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación para avanzar en la justiciabilidad de los derechos de los pueblos indígenas.

1. Introducción

Es importante advertir que el telón de fondo en esta indagación se conforma por las históricas rebeliones de los pueblos indígenas, además de la muy contemporánea del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y por los debates que suscitó la definición de los derechos colectivos de los pueblos indígenas durante las dos últimas décadas. También advierto que el análisis estará centrado en el saldo jurídico constitucional de resoluciones significativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

De manera que mostraré la punta del *iceberg* de una problemática más amplia, que incluye las escasas condiciones de acceso a la justicia para los pueblos indígenas, el impacto del despojo territorial que han sufrido, el riesgo presente con megaproyectos, concesiones mineras y aun las exploraciones en materia energética y, en general, su situación de exclusión sistemática, así como el racismo y la discriminación que prevalece en nuestra sociedad. Si bien valoro ampliamente la reforma constitucional en materia de derechos humanos, comparto el punto de vista que da cuenta de los índices alarmantes de mexicanas y mexicanos que pade-

cen hambre y desnutrición, indígenas incluidos, y señalo que pierde sentido el dato sobre el reconocimiento constitucional de los derechos humanos ante su violación sistemática, donde prevalece la inequidad, el autoritarismo y la opresión.² Uno de los Ministros de la SCJN que se ha mostrado interesado en el tema sostuvo (antes de pertenecer a esta instancia):

“El derecho indígena será incorporado al derecho nacional y no a la inversa. Es decir, el derecho indígena será el derecho de, en principio, el 10% de la población mexicana; sus normas y resoluciones deberán ser acordes con las normas constitucionales, legales, reglamentarias, etc., de la Federación, estados y municipios; los jueces nacionales llevarán a cabo el control de la regularidad de estas últimas normas, por no señalar sino los casos más importantes. En este sentido, conviene tener en cuenta que el derecho indígena tiene una posición complementaria o subordinada al derecho nacional”.³

² Cfr. Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.

³ Cossío Díaz, José Ramón *et al.*, *Derechos y cultura indígena: los dilemas del debate jurídico*, México, Porrúa, 1998, p. 10.

Dicha óptica resulta contraria al reconocimiento constitucional de 1992 en el artículo 4o. y reiterado en 2001 en el artículo segundo: “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas...”

La problemática de los pueblos indígenas en relación con el Estado tiene un origen centenario, sin embargo, se registró en la agenda nacional a partir del levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1o. de enero de 1994; el cual, por fortuna, derivó en un cese al fuego inmediato y a la apertura de un proceso de negociación, si bien con tensiones, del cual emanaron los Acuerdos de San Andrés sobre Derecho y Cultura Indígena,⁴ en cuya base está el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT),⁵ que entre otras virtudes establece el derecho a la consulta previa.⁶

⁴ Estos acuerdos son el resultado de la mesa Uno sobre “Derechos y Cultura Indígena” realizada entre septiembre de 1995 y febrero de 1996, en el marco del Diálogo y Negociación del Gobierno federal mexicano con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

⁵ México lo ratificó el 3 de agosto de 1990 y lo registró ante la Organización Internacional del Trabajo el 4 de septiembre del mismo año para iniciar su vigencia un año después.

⁶ Cfr. Gómez Rivera, Magdalena, *Derechos Indígenas: lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995.

Lamentablemente, el proceso de juridicidad⁷ que se pactó en los Acuerdos referidos concluyó con la aprobación de una reforma constitucional en 2001,⁸ cuyo contenido marcó fuertes divergencias con el movimiento indígena nacional, a través del Congreso Nacional Indígena y con el EZLN.⁹

A veinticuatro años de vigencia del citado Convenio y aún con el marco de la contrarreforma indígena de 2001,¹⁰ se observa el incremento de conflictos relacionados con la emisión de concesiones o permisos inconsultos, para que operen industrias principalmente extractivas transnacionales. Ése es un eje de riesgo para los pueblos indígenas, que opera en lógica de despojo, mientras que el neoindigenismo¹¹

⁷ Este proceso se abrió con la estrategia indígena de promover que sus demandas tuvieran un estatus jurídico constitucional en sus países y reconocimiento en instrumentos internacionales *ad-hoc*.

⁸ Que derogó la de 1992 al artículo 4o. constitucional cuyo párrafo central reconoció el carácter pluricultural de la Nación sustentado en los pueblos indígenas, en Gómez Rivera, Magdalena, “Los pueblos indígenas y la razón de estado en México: elementos para un balance”, *Revista Nueva Antropología*, México, vol. XXVI, núm. 78, enero-junio 2013, pp. 43-62.

⁹ Gómez Rivera, Magdalena, “Pending constitutionality: an analysis of the mexican legal reform process concerning indigenous peoples”, en Kuppe, René y Potz, Richard (eds.) *Law and anthropology. International yearbook for legal anthropology*, Martinus Nijhoff Publishers, s.l.i., vol. 12, 2005, pp. 175-195.

¹⁰ El término de “contrarreforma” se utiliza en contraposición con el de la reforma que había sido concertada en los Acuerdos de San Andrés de 1996, conocida como la propuesta “Cocopa” en alusión a su promotora la Comisión de Concordia y Pacificación integrada por legisladores de todos los partidos políticos.

¹¹ Se utiliza esta expresión para marcar la etapa que se abrió en 2003 en la lógica de Estado de reflejar la aplicación del artículo segundo constitucional y marcar un contraste con el indigenismo tradicional que inició en 1948. Del fin del

también camina a contravía de la autonomía y libre determinación que se reconoció formalmente en 2001. Si bien se han modificado algunos aspectos de la política pública en México con el diseño de una nueva institución, la Comisión Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas (CDI)¹² ha definido espacios de consulta, con énfasis en el diseño de políticas que apoyan proyectos de asignación de recursos y en procedimientos de investigación de campo para recabar diagnósticos y propuestas que antaño se ubicaban en el área de investigación y hoy se presentan indistintamente como consultas. Asimismo, se observa debilidad en cuanto a la representación de la supuesta población consultada y, por ende, de su participación.¹³

600

Es de anotarse la postura generalizada de los estados que consideran a los pueblos indígenas y su libre determinación en lógica de amenaza de balcanización. Una de las

indigenismo que implicaban los Acuerdos de San Andrés en lógica autonómica, se optó por una suerte de gatopardismo, lo cual implicó readecuaciones institucionales que no caminan en esa lógica. Véase Gómez Rivera, Magdalena, “El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, en Berraondo, Mikel (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, pp. 133-151.

¹² Que sustituyó al Instituto Nacional Indigenista creado en 1948. También se creó el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI 2003), y la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe en la SEP.

¹³ *Cfr.* Cruz Rueda, Elisa, “Mecanismos de consulta a pueblos indígenas en el marco del convenio 169 de la OIT: el caso mexicano”, *Revista pueblos y fronteras digital*, México, núm. 5, junio-noviembre, 2008.

enmiendas al texto de la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas,¹⁴ consistió en introducir la modificación en el artículo 46, respecto a que nada del contenido de ese documento permitiría afectación de la integridad territorial de los Estados. Lo mismo sucedió con la limitante al concepto de pueblos en el referido Convenio. Al revisar las memorias de sus debates, encontramos a gobiernos señalándolo como “perjudicial” para la soberanía de los Estados y a otros diciendo que podía conducir a la “desintegración” o afectar “la unidad nacional”. Fue condición tajante para aprobarlo señalar que el concepto de pueblos no tendría implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.¹⁵

Seguramente por ello, al ratificarlo, el Senado de la República dictaminó que “el presente Convenio no contiene disposición alguna que contravenga nuestro orden constitucional ni vulnere la soberanía nacional”.¹⁶ En esta lógica, el artículo 2o. constitucional reformado en 2001 inicia con la afirmación “La Nación mexicana es única e indivisible”.

¹⁴ Aprobada el 13 de septiembre de 2007 en la 61a. Asamblea de la Organización de las Naciones.

¹⁵ Artículo 1o., parágrafo 3, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

¹⁶ Dictamen de la comisión de Relaciones Exteriores, segunda sección, 26 de junio de 1990, formalizado el 3 de agosto de 1990 y registrado el 4 de septiembre de 1990.

La Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas contiene el reconocimiento de derechos fundamentales que no menciona el Convenio, como lo es la libre determinación y la autonomía, el consentimiento previo, libre e informado en lugar de la mera consulta, los derechos territoriales y los de propiedad intelectual, entre otros.

Los pueblos indígenas en México cuentan ahora con dos instrumentos internacionales con naturaleza y contenidos diferentes, y con ellos las normativas nacionales habrán de definir sus estrategias.¹⁷ Para hacerlo, deberán ampliar la mirada y dar cuenta de que las nuevas normas indígenas coexisten con otras, también recientes, tanto nacionales como internacionales, que no caminan en su lógica. Me refiero a la legislación relativa a la privatización de recursos naturales, en especial la reforma energética de 2014. A mi juicio, la desnaturalización de los antiguos Estados nacionales,¹⁸ con el avance de normativas de este tipo, afecta la justiciabilidad de las reformas en materia indígena. Es una paradoja, al igual que en el siglo XIX, hoy los pueblos indígenas caminan

¹⁷ Sin olvidar que el conjunto de instrumentos les son aplicables como los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros.

¹⁸ Cuando hablo de desnaturalización me refiero al impacto de las políticas neoliberales en el ámbito interno, a las cuales se han subordinado los Estados, abandonando sus responsabilidades constitucionales en relación con la defensa de la soberanía.

por una vía y los Estados en sentido contrario. Sin embargo, la vía jurídica hace parte de la resistencia indígena.

Es importante considerar en el análisis la explicación de los elementos constitutivos del Estado, en contraste y paralelo, con el derecho indígena: pueblo, territorio y soberanía, dice la teoría clásica del Estado, son los elementos que le son propios al constituir los ejes plurales de la demanda indígena. No es casual esta aparente dicotomía si recordamos el origen histórico, la virtual precedencia de estos pueblos hoy llamados indígenas, respecto a la constitución de los Estados nacionales

A este respecto, en el informe conocido como “Martínez Cobo” se sostuvo que una característica fundamental de los pueblos indígenas, es la continuidad histórica con los territorios que ocupan actualmente, pese a cualquier enajenación que se hubiese realizado con anterioridad. Dicho informe señala:

Las poblaciones indígenas están constituidas por los descendientes actuales de los pueblos que habitaban el presente territorio de un país total o parcialmente, en el momento en que llegaron a él personas de otra cultura u origen étnico provenientes de otras partes del mundo, y que los dominaron y los redujeron, por medio

de la conquista, asentamiento u otros medios, a condición no dominante o colonial, que viven hoy más en conformidad con sus particulares costumbres y tradiciones sociales, económicas y culturales que con las instituciones del país del cual forman parte ahora, bajo una estructura estatal en que se incorporan principalmente características nacionales, sociales y culturales de otros segmentos, predominantes, de la población.¹⁹

Así, tenemos que es consustancial a los pueblos indígenas la dimensión jurídica colectiva. Es decir, la que se refiere a aquellos derechos cuyo reconocimiento y ejercicio es necesario para garantizar su existencia, cuya titularidad no puede ser individualizada, por ello se reconoce su naturaleza difusa. Si bien, habría que aclarar que los pueblos indígenas no son los únicos que poseen derechos de esa naturaleza, pues existen otros derechos, tales como el derecho a la paz, al medio ambiente sano, o el relativo a los consumidores, encontramos que se trata de regular la protección de derechos que atañen a colectividades, pero cuyo ejercicio tiene implicaciones distintas a las de los pueblos.

¹⁹ Informe preparado por el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Sr. José R. Martínez Cobo (E/CN:4/Sub.2/1986/7 y add. 1 a 4. L. 566, párr. 34).

La diferencia entre los derechos de estas colectividades y los derechos colectivos de los pueblos indígenas se muestra cuando observamos que en el primer caso, si bien sus titulares genéricos tienen un interés común, la titularidad concreta se actualiza cuando inician acciones para exigir su cumplimiento. Un grupo de personas pueden reunirse circunstancialmente para demandar el respeto a un derecho difuso, y su “asociación” termina en el momento en que concluye el proceso iniciado independientemente de sus resultados; en el segundo, los integrantes de un pueblo indígena tienen una relación histórica, permanente y continua al compartir una cultura propia,²⁰ que no se agota en el momento en que realizan acciones para ejercer o exigir sus derechos. Veamos la precisión judicial al respecto:

Los intereses colectivos o difusos son los pertenecientes a todos los miembros de una masa o grupo de la sociedad, sin posibilidad de fraccionarse en porciones para cada uno, ni de defensa mediante las acciones individuales tradicionales, ni de ejercerse aisladamente, o bien,

²⁰ Cuyos elementos básicos son la identidad, lengua, formas propias de organización social y política, cosmovisión, relación con la naturaleza, territorio y el más importante que es la autoreivindicación de los pueblos. Estos elementos no son homogéneos en todas las culturas, por ello el propio Convenio 169 de la OIT señala en la definición de pueblos que conservan todas sus características o parte de ellas.

que siendo factible su separación, la prosecución de procesos singulares, por una o más personas carece de incentivos reales, tanto por resultar más costosos los procedimientos empleados que la reparación que se pueda obtener, como por su falta de idoneidad para impedir a futuro los abusos denunciados, a favor de toda la comunidad de afectados...²¹

El derecho colectivo indígena fundamental se refiere al territorio, entendido éste como el espacio donde los pueblos ejercen control político y pueden decidir de acuerdo con su cultura, esto es, ejercer la autonomía. Existe un reclamo de jurisdicción que los Estados nacionales habían rechazado, tanto en México como en América Latina, bajo el argumento de que dicha lucha atenta contra su integridad y soberanía. Por ello, se ha insistido en reducir o en circunscribir este derecho al derecho al uso de la tierra como espacio productivo, cuya explotación puede realizarse individual o colectivamente, siempre en el marco del derecho de propiedad. Se puede aceptar la posibilidad de luchar por tener más o menos extensión de tierra, pero no se acepta que un pueblo tenga autoridad y capacidad de decisión.

²¹ CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 75/2008. Gabriel Juan Eduardo Andrade Sánchez. 21 de febrero de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

En el párrafo 2 del artículo 13 del Convenio se establece que “la utilización del término *tierras*, deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera”.²² Siendo éste el significado del territorio para la preservación y desarrollo de los pueblos indígenas, resulta clara su distinción con la mera tenencia de la tierra reconocida bajo alguna de las formas de propiedad en nuestro país, generalmente la ejidal y comunal.²³ La territorialidad es el espacio para el ejercicio del derecho a la autonomía a fin de garantizar el fortalecimiento y desarrollo de los pueblos indígenas en los ámbitos políticos, económicos, sociales y culturales.

Es a partir del derecho territorial que un pueblo puede ejercer el derecho a la propia cultura, a la posibilidad de mantener y desarrollar su relación con la naturaleza, sus expresiones artísticas, sus creencias, su historia, su versión de la historia. Estos pueblos cuentan con conocimientos ancestrales y el territorio está asociado a su vida ritual, creencias, lugares sagrados, incluso su organización social se relaciona con la ocupación y distribución adecuada de los recursos

²² Gómez Rivera, Magdalena, “El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, en Berraondo, Mikel (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, pp. 133-151.

²³ Véase el estudio de Antonio Azuela “La jurisprudencia y la formación del régimen agrario en el siglo veinte mexicano”, que forma parte de la presente obra.

naturales. Cabe aclarar que la territorialidad no es un derecho meramente simbólico o espiritual, al tener esta dimensión es ante todo de carácter material.²⁴

Otro aspecto fundamental de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es el relativo al ejercicio de formas propias de organización social y política. Estos pueblos tienen normatividad propia, formas internas de control social, sistema de cargos, mecanismos y procedimientos que en conjunto les han permitido mantener con mayor o menor fuerza la vida comunitaria.

Cabe apuntar que el estudio y conceptualización del derecho indígena ha sido precedido de enfoques diversos, entre los que destaca el planteamiento del llamado derecho consuetudinario indígena, o la “costumbre jurídica” o los “usos y costumbres”, expresiones que anuncian subordinación del derecho indígena al derecho nacional, predominantemente unificista y homogeneizador de la diversidad cultural. Este estudio implica, en última instancia, la recepción de un invitado de última hora, normas recién llegadas al derecho nacional, simples adiciones que no lo cuestionan.²⁵

²⁴ Ejemplo de ello es la defensa de los Wirrárikas sobre su principal lugar sagrado en Real de catorce, San Luis Potosí, en años recientes, frente al argumento de Estado de que dicho espacio no estaba amparado por la vía agraria y eran legales las concesiones mineras.

²⁵ *Cfr.* Gómez Rivera, Magdalena (coord.), *Derecho indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 1997.

Por ello, resulta muy sugerente el enfoque sustentado en que no es el Derecho el que crea la legitimidad, sino que es la legitimidad la que crea Derecho.²⁶ Visto así, el derecho indígena al insertarse en el texto constitucional obtiene el reconocimiento, y no se trataría de la creación de derechos nuevos.

Este criterio debe destacarse, porque el espacio jurídico indígena ha sido objeto de sucesivos despojos, en ocasiones a nombre de derechos adquiridos por terceros. Y en tales situaciones el derecho deberá prever mecanismos para definir en cuales casos hay prevalencia del interés jurídico indígena. Éste sería un ejemplo de las implicaciones del tardío reconocimiento a los pueblos indígenas y de la responsabilidad que el Estado debería asumir.

Por otra parte, se ha convertido en dogma e incluso en lugar común, el señalamiento de que los derechos colectivos nunca estarán por encima de los individuales. Esta limitación establece la prevalencia del derecho individual sobre el colectivo, lo que en la práctica puede traducirse en otorgar el derecho de veto a cualquier miembro de la comunidad, o a cualquier ciudadana o ciudadano no indígena. Esto no significa que se postule la supresión de los derechos indi-

²⁶ Cfr. Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 1998.

viduales, simplemente se apela a que los casos de atropello deberían juzgarse jurisdiccionalmente y evitar la generalización y descalificación de toda una cultura, a partir de este tipo de hechos que también se presentan en el mundo no indígena.²⁷

El gran reto es asumir que debemos cuestionar conceptos y principios que están en la base de nuestra cultura constitucional dominante. ¿Cómo reconocer la libre determinación para unos sujetos colectivos como los pueblos indígenas, cuyos integrantes hacen parte de la ciudadanía, como todas y todos y, además, reconocerles derechos colectivos relacionados con su identidad?, ¿y cómo reconocer las modalidades de participación política y de elección, propias de los pueblos indígenas, si no es a partir de la pluralidad jurídica que deviene de la cultural? ¿Cómo fortalecer el pacto federal incluyendo a los pueblos indígenas?²⁸

610

2. Los pueblos indígenas y el nuevo paradigma en derechos humanos

A partir del concepto clásico de soberanía del derecho internacional, se deduce la prohibición de principio de inmiscuirse

²⁷ Escalante, Fernando, "Larráinzar: un acuerdo políticamente correcto", *Revista Vuelta*, México, núm. 232, marzo de 1996.

²⁸ Gómez Rivera, Magdalena, "Derecho indígena y constitucionalidad", en Krotz, Esteban (ed.) *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Barcelona, Anthropos-UAM, 2002, pp. 235-277.

en los asuntos internos de un Estado internacionalmente reconocido. En la Carta de las Naciones Unidas se establece esta prohibición, pero con ella coexisten los convenios y tratados para la protección internacional de los derechos humanos. La reforma constitucional mexicana de 2011 al artículo primero constitucional ha resuelto favorablemente la cuestión de la jerarquía de la Constitución General sobre derechos humanos al resultar equiparada y ampliada con su contenido.

El 6 y el 10 de junio de 2011 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* dos decretos que modificaron la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el primero fue en materia de Amparo, que amplió el ámbito de protección de la Justicia Federal al establecer que ésta respondería en contra de leyes o actos de autoridad que atenten en contra de los derechos humanos. El segundo fue en materia de Derechos Humanos, en el que se destaca que la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos se hará de conformidad con la Carta Magna y con los tratados internacionales de la materia, aplicando el *principio pro persona*, así como el establecimiento del control de convencionalidad.²⁹

²⁹ El 2 de abril de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente, el principal instrumento internacional vigente relativo a pueblos indígenas es el Convenio 169 de la OIT.³⁰ Además de su impacto en el ámbito del derecho interno, tiene una dimensión de obligación normativa en el derecho internacional. Su ratificación implica la obligación para el estado firmante de cumplir con todas sus disposiciones. En este instrumento se asumen conceptos básicos relativos al ámbito de los derechos colectivos frente a la hegemonía de los derechos individuales. De esta naturaleza es el sujeto de derecho, el pueblo indígena definido en atención a su origen histórico y a la persistencia de todas o parte de sus instituciones sociales, culturales y políticas, destacando en este concepto el principio básico de la autoidentificación. Asimismo, como ya señalamos, establece que el concepto de tierras debe comprender al de territorio entendido como el hábitat. La naturaleza de un convenio internacional perfila criterios generales que permiten su adaptación, en buena hermenéutica, a las diversas situaciones de los países que lo han ratificado.

³⁰ La Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas aprobada el 13 de septiembre de 2007 es un referente central de derecho internacional, cuya aplicación en el orden interno adquiere otro plano debido a la diferente naturaleza jurídica. A pesar de que no es instrumento jurídico específico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha elaborado jurisprudencia emblemática en materia indígena, a partir de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Por otra parte, crecientemente se plantea la necesaria conexión del derecho internacional con el derecho interno y las implicaciones políticas y económicas derivadas del reconocimiento al derecho indígena como parte del sistema de derechos humanos. Se trata de la regla de interconexión como principio emergente del derecho internacional, según la cual cualquier omisión en el respeto a la normatividad internacional puede legítimamente justificar sanciones internacionales en otros campos o sectores.

Para analizar las posibilidades de aplicación del referido convenio, hay que distinguir la dimensión de su impacto en el derecho internacional de la relativa al derecho interno. En el primer plano encontramos que la OIT tiene sus mecanismos de control y que su propia constitución establece las posibilidades de entablar una queja o una reclamación por su inaplicación.³¹

Dichos mecanismos tienen limitaciones, en virtud de que no obstante su integración tripartita (empleados, patronos, Estados miembros) el organismo internacional responde en última instancia a las posturas y presiones de los estados miembros.

³¹ Cfr. Tomei, Manuela y Swepston, Lee, *Los pueblos indígenas y tribales: guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT*, Ginebra, OIT, 1996.

Sin embargo, el derecho internacional no se agota en los mecanismos internos de la OIT. Existe el derecho de los tratados, el Convenio de Viena, ratificado por nuestro país, establece en su artículo 27 que una parte no podrá invocar las disposiciones del derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. También existe en el artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos la disposición de que deberá considerarse el contenido de otros tratados celebrados por el país signante de la Convención, (lo cual puede utilizarse desde que México aceptó en 1998 la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos). Se puede alegar el contenido del Convenio 169 de la OIT o del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos bajo el principio jurídico de interconexión, así como de universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos.

La otra dimensión que debe analizarse es la del impacto del Convenio 169 en el derecho interno. Conforme al artículo 133 constitucional su ratificación lo hizo formar parte de la ley suprema, lo cual, antes de 2011, implicó tener el mismo rango que el resto de la legislación federal emanada de la Constitución y que las legislaciones estatales debían atenerse a su contenido. Por fortuna, hoy tenemos una situación radicalmente diferente, al formar parte de los tratados en materia de derechos humanos del bloque de constitucionalidad, pues se encuentran en el mismo nivel. Sin embargo,

la evolución de posturas y enfoques en la Suprema Corte de Justicia ha colocado un escollo que pone en riesgo este principio.

Resulta necesario reflexionar sobre las implicaciones de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a la interpretación del artículo primero constitucional en materia de derechos humanos. Con la salvedad del Ministro José Ramón Cossío, el Tribunal en Pleno determinó que los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales están al mismo nivel de la Constitución; ello de entrada es positivo al establecer el bloque de constitucionalidad y precisar que la Constitución y los tratados internacionales no se relacionan jerárquicamente; no obstante, acto seguido, se agregó: “Entendiendo que cuando en la Constitución Federal existe una restricción expresa al ejercicio de los derechos fundamentales, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional”.³² El Ministro Cossío argumentó en sentido contrario, y a mi juicio correcto, al advertir que “El artículo 133 establece que un tratado internacional se incorpora al orden jurídico mexicano cuando su contenido y su proceso de aprobación son acordes con la Constitución. Hasta este momento la Constitución es jerárquicamente

³² El 3 de septiembre de 2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de 10 votos la Contradicción de Tesis 293/2011.

superior al tratado, sencillamente por prever sus requisitos de validez. Sin embargo, a partir de ahí el artículo 1o. da lugar a una operación normativa completamente diferenciada, que nada tiene que ver ya con cuestiones de jerarquía. La reforma de junio de 2011 implicó que deben hacerse operaciones normativas, a partir del *principio pro persona*, tanto con los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte, como con aquellos reconocidos en la Constitución, sin establecer ninguna jerarquía entre ellos”.³³

Ubicándonos en el ámbito indígena nos preguntamos: ¿Cuál es el impacto de la decisión de la Suprema Corte que comentamos? El artículo 2o. constitucional fue redactado lleno de restricciones y candados, frente a lo que señala el Convenio 169 de la OIT. Para no hablar de la declaración de la ONU que tiene otro estatus jurídico, hay que señalar que la materia de consulta y participación fue restringida al Plan Nacional de Desarrollo³⁴ (artículo 2o. apartado B, fracción IX), mutilando así la dimensión integral establecida en el Convenio 169 de la OIT.

Ya con anterioridad la Suprema Corte había determinado que en el artículo 2o. se incluían mínimos, pero ahora

³³ Cossío Díaz, José Ramón, “Las Trampas del consenso”, *Revista Nexos*, México, núm. 1, 1o. de octubre, 2013, pp. 22-24.

³⁴ Que se realiza cada seis años como obligación constitucional.

con el nuevo criterio ¿cuál norma prevalece ante la restricción constitucional expresa? Otra implicación es que la fracción VI, apartado A del artículo 2o. constitucional limita expresamente el acceso al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan los indígenas, bajo el respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad. ¿Estas restricciones prevalecerán sobre el Convenio 169 de la OIT, que regula el acceso al territorio como factor determinante para la supervivencia de los pueblos?

La propia Suprema Corte, en el caso de Ocoatepec, Morelos, antes de la reforma comentada de 2011, dio prioridad a las autoridades de la Ley Agraria por encima de las formas propias de organización social –que se reconocen en el artículo 2o. constitucional y claramente en el Convenio 169 OIT–, al señalar que no forman parte del ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, debido a que el referido precepto constitucional establece respecto de aquéllas una reserva legal, la cual debe atenderse pues de lo contrario se correría el riesgo de quebrantar la unidad nacional, límite de aquel derecho.³⁵

³⁵ Así lo sostuvo en la tesis jurisprudencial que lleva por rubro, texto en lo conducente y datos de identificación: “EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS.

Ahora bien, con respecto a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación de sus conflictos internos, en la ley se estipula que establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes (artículo 2o., apartado A, fracción II). En realidad no se reconocen dichos sistemas, sino que remite su validación a la ley y al Poder Judicial, lo cual contradiría lo señalado en el Convenio multicitado. Por otra parte, la SCJN admitió la vinculatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal y siempre que sea más favorable a la persona. Dicha jurisprudencia en materia indígena es de avanzada y está alineada a tratados internacionales³⁶ y justamente se refiere a los temas en los que el artículo segundo tiene restricción ¿Cuál prevalece en congruencia con el criterio regresivo acordado?³⁷

AL CONSTITUIR FORMAS DE ORGANIZACIÓN INTERNA ESTABLECIDAS CONSTITUCIONALMENTE, EL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA GENERAL, ASÍ COMO LA ELECCIÓN DEL COMISARIADO, SON ACTIVIDADES QUE NO FORMAN PARTE DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS". (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 115, Tesis: 1a. XVII/2010, Tesis aislada).

³⁶ Justamente no provienen de casos en los que el Estado mexicano haya sido parte.

³⁷ Se superó el criterio previo, respecto a la jurisprudencia de la propia ColDH en el sentido de que se tomaran en cuenta como vinculantes únicamente aquellas sentencias donde el Estado mexicano hubiera sido parte, el resto

Es de señalar que a partir de la reforma constitucional de 2011 la Presidencia de la Suprema Corte promovió activamente diversos proyectos a fin de lograr la reflexión y orientación sobre las implicaciones de los principios rectores que deberían guiar la aplicación del nuevo paradigma. Se publicaron algunas obras,³⁸ además de diversos protocolos de actuación, el primero de ellos fue referido a pueblos indígenas. Respecto a estos documentos habría que señalar que sus criterios y estándares no entrañan para los juzgadores la obligación de aplicarlos, además, un riesgo presente es que al juzgar hechos concretos se les considere como una suerte de modelo a contrastar mecánicamente.³⁹ Toda esta actividad fue la base para que la Organización de las Naciones Unidas le otorgara a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de nuestro país el premio mundial de derechos humanos el 10 de diciembre de 2013.

serían criterios interpretativos. Véase Expediente Varios 912/2010, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁸ Cfr. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *et al.*, (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM-Konrad Adenauer Stiftung, 2013.

³⁹ Un ejemplo fue la causa penal sustanciada por el Juez Tercero de lo Penal en Hermosillo, Sonora en aplicación del protocolo mencionado consideró que no aplicaba al líder de la tribu yaqui Mario Luna el artículo segundo constitucional y desechó la argumentación en torno a que los hechos presuntamente constitutivos de delito se realizaron en el marco de la justicia yaqui, otorgando prioridad a la supuesta violación de derechos individuales a otro miembro de la tribu sancionado con sus normas propias.

3. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el paradigma pluricultural

a. Primera etapa: Jurisprudencia entre el individuo y el pueblo

Para ubicar nuestro punto de partida señalamos algunos antecedentes. En 1997 el entonces Ministro de la Corte Juventino Castro y Castro reconoció que en relación a pueblos indígenas:

Los antecedentes jurisprudenciales mexicanos –todos de orden federal– y sus precedentes relativos no resultan abundantes y dignos de resaltar en forma muy especial. Ello es prueba de que pocos conflictos se han tratado a este respecto, e infortunadamente ello no significa el buen manejo de dichos conflictos, sino por el contrario la poca lucha de las organizaciones indígenas por establecer un mejor trato para esos compatriotas nuestros en posición disminuida (sic).⁴⁰

El ministro Castro y Castro dio cuenta de dos precedentes jurisprudenciales, uno relativo al amparo en revisión

⁴⁰ Memoria del Seminario Internacional de Administración de Justicia y Pueblos Indígenas, La Paz, 1998, pp. 123-124.

178/90, fallado el 5 de septiembre de 1990 donde se reafirmó el reconocimiento de la garantía de audiencia que tienen las comunidades indígenas, cuando se les pretenda privar o afectar sus bienes que guarden un estado comunal, y otro Amparo directo 4344/72 resuelto el 4 de abril de 1973, que rechazó que a las personas de raza (sic) indígena se les pudiera considerar incapacitados para los efectos de la ley penal.

Sin embargo, ya en el siglo XIX los pueblos indígenas habían acudido a la corte, por ejemplo, lo hicieron en 1882 y el célebre Ministro Ignacio Vallarta consideró que las comunidades indígenas no tenían personalidad jurídica, pues las leyes de reforma los habían considerado como propietarios individuales.⁴¹

En 2001, por primera vez en la historia del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió y admitió 331 controversias constitucionales, cuyo objeto fue impugnar el procedimiento de reforma al artículo 2o. Estas controversias fueron promovidas por autoridades de municipios con alta presencia indígena, en virtud de que son esas autoridades quienes tienen tal posibilidad, no así los pueblos y sus comunidades que siguen privados de personalidad jurídica en las controversias.

⁴¹ Vallarta, Ignacio. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX, Cuestiones constitucionales: votos*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879-1883, t. IV, pp. 49-83.

En una sesión del Tribunal en Pleno, realizada el 6 de septiembre de 2002, ocho de once ministros consideraron que la Suprema Corte no tenía la facultad para revisar los procedimientos de reformas a la Constitución, por lo que declaró la improcedencia de las coloquialmente conocidas como “controversias indígenas”, con ello, dejaron libre el camino al órgano reformador –mal llamado constituyente permanente– para hacer con la constitución lo que consideraran, tanto en la forma como en el fondo. Renunciaron a la posibilidad de ejercer una función de contralor al señalar que dicho órgano “no es susceptible de ningún tipo de control judicial”.

622

Cinco años después, la SCJN dio un paso atrás adicional al desechar por infundadas 44 controversias constitucionales presentadas por los municipios de Hidalgo, Puebla, Oaxaca, San Luis Potosí y Chiapas, contra la aprobación de las leyes federales de Telecomunicaciones y de Radio y Televisión, mejor conocidas como *Ley Televisa*. La Suprema Corte no reconoció a los municipios legitimidad para presentar controversias en favor de las comunidades indígenas y declaró que la controversia constitucional no es el medio para impugnar una omisión legislativa,⁴² que los ayuntamientos

⁴² Controversia Constitucional 59/2006, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de octubre de 2007. En este caso, si bien reconocieron que en cumplimiento del artículo segundo constitucional el Legislativo tiene sobre sí el imperativo de dictar normas que prevean de manera específica

“no tienen interés legítimo para impugnar posibles violaciones cometidas en perjuicio de los pueblos indígenas”.

Este mismo criterio fue ratificado en la Controversia Constitucional 60/2008 el 27 de enero de 2011, promovida por el municipio de Tepoztlán, Morelos contra el reglamento de la Ley de Organismos genéticamente modificados. Se abundó en que los municipios no tienen dentro de sus facultades la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y que no cualquier municipio es de carácter indígena aun cuando tenga dentro comunidades indígenas.⁴³

En años recientes, la Suprema Corte ha emitido diversas tesis aisladas⁴⁴ relativas al artículo 2o. constitucional, la mayoría de ellas sobre el derecho al traductor como expresión del principio de autoreivindicación,⁴⁵ asimismo, sobre la interpretación de la norma constitucional para pueblos indígenas (art. 2o.) a partir de la exposición de

el régimen legal que permita la explotación del espectro radioeléctrico con la participación indígena señalando omisión legislativa.

⁴³ Estos argumentos fueron expresados por el Ministro José Ramón Cossío; mientras que la Ministra Olga Sánchez Cordero expresó un Voto particular disidente de este criterio, pues consideró que el art. 2o. constitucional si faculta a los municipios.

⁴⁴ Son resoluciones sobre un caso, porque para configurarse como tesis jurisprudenciales se requieren cinco criterios que vayan en el mismo sentido.

⁴⁵ Véase el Amparo Directo en Revisión 1767/2002, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12 de marzo de 2003, en el que reitera el cumplimiento de las disposiciones existentes en materia penal.

motivos en el momento de su aprobación, sin referencia a normas internacionales.

Muy regresivo fue el asunto de Ocotepéc, Morelos, donde se estableció que la libre determinación y los «usos y costumbres» deben subordinarse a la legislación agraria. Se señaló que:

Tanto la organización y funcionamiento de la asamblea general como la elección del comisariado son actividades que no forman parte del ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, ya que el referido precepto constitucional establece respecto de aquellas actividades una reserva legal, la cual debe atenderse pues de lo contrario se correría el riesgo de quebrantar la unidad nacional, límite de aquel derecho.⁴⁶

En otra resolución refirió que el artículo 2o. reconoce el principio territorial de los pueblos indígenas y el derecho preferente de las comunidades al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que ocupan “lo que, desde luego, debe hacerse en el marco constitucional que exige el

⁴⁶ Véase nota 35.

respeto a derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad" (reiteró sin cuestionar la limitante del texto constitucional del artículo 2o.). En la resolución fijó el criterio de que los Congresos Locales, al legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el Artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben hacerlo bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional al que dichos derechos se encuentran sujetos.⁴⁷

Dichas tesis aisladas son consideradas por la Suprema Corte como no vinculantes, como simples criterios orientadores. En conclusión, observamos que prevaleció en esta primera etapa una clara tendencia a asumir la justiciabilidad del derecho indígena relativa a derechos individuales. Inclusive si bien reconocen la autoadscripción, ésta tiene una

⁴⁷ Véase el Amparo en Revisión 123/2002, promovido por el Comisariado de Bienes Comunales de la Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán, resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de octubre de 2002.

implicación de derecho individual para el reconocimiento de los integrantes de un pueblo, por ejemplo, en el caso del derecho al traductor e intérprete han considerado que para evitar “fraudes a la ley” la autoidentificación debe realizarse en las fases previas al inicio del proceso;⁴⁸ no aparece este derecho asociado al interés jurídico. Los derechos colectivos con ser constitucionales y contar con respaldo en derecho internacional resultan subordinados a legislación secundaria (la ley agraria en el caso Ocotepéc ya referida), ello en contradicción con la tesis de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación (anterior a la reforma al artículo 1o. constitucional), en el sentido de que los Tratados Internacionales están por encima de la legislación secundaria y bajo la Constitución.⁴⁹

626

b. Segunda etapa: Se perfila el interés jurídico de los pueblos

Como ya señalamos, después de la reforma de 2011 al artículo 1o. constitucional el campo indígena se ha visto

⁴⁸ “PERSONA INDÍGENA. PARA QUE SEA EFICAZ LA “AUTOADSCRIPCIÓN” DE UN SUJETO A UNA COMUNIDAD INDÍGENA, DEBE REALIZARSE DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA O LA PREINSTRUCCIÓN DE LA CAUSA.” (Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo 1, diciembre de 2013, Página 278, Tesis: 1a./J. 58/2013 (10a.), Jurisprudencia).

⁴⁹ Gómez Rivera, Magdalena, “Claroscuros del derecho a la consulta: casos yaqui y del concejo mayor de Cherán”, en Valladares, Laura (coord.), *Nuevas violencias en América Latina. Los derechos indígenas ante las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*, México, UAM-Juan Pablos Editor, 2014, pp. 185-223.

formalmente fortalecido, pues la ampliación que aporta el Convenio precitado, particularmente en cuanto al derecho a la consulta previa, libre e informada, permitirá abordar los derechos de los pueblos con una óptica que dé entrada al reconocimiento pleno de sus derechos colectivos.⁵⁰ El nuevo paradigma se enfrenta a un panorama complejo en virtud de que la gran mayoría de los juicios en curso datan de fechas anteriores a 2011 y se ha alegado la no retroactividad.

Sobre el derecho a la consulta, existe jurisprudencia muy diversa y criterios expresados desde los órganos de control de la OIT, a través de su Comité de expertos, así como del Sistema Interamericano. Se ha insistido en la lógica de que la consulta se oriente a la construcción de acuerdos, lo cual es planteado por parte de los estados. Existen serias objeciones, una de ellas, la más álgida, diría yo, es la relativa a la situación que se genera cuando la consulta no concluye con un acuerdo, con el consentimiento de un pueblo para que el Estado de manera directa, o a través de una concesión, realice un determinado proyecto, defina una política pública, o bien se emita determinada legislación. En ese caso, se afirma por parte estatal que la consulta no entraña un derecho de veto. Aquí surge un tema que será necesario abordar

⁵⁰ Cfr. Organización Internacional del Trabajo, *Aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina. Una recopilación de casos*, Perú, 2009.

en todas sus implicaciones: el relativo al vínculo de la consulta con el derecho de propiedad.

En ese tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos marcó un parteaguas a través de la sentencia en el caso *Awas Tingni*,⁵¹ en la cual si bien señaló que se había otorgado una concesión sin consulta, ante todo abonó en la reflexión fundamental sobre el derecho de propiedad de las comunidades indígenas. En este sentido arroja luces el importante estudio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre tierras ancestrales y recursos naturales.⁵² Detengámonos en este punto, en sus tesis centrales:

⁵¹ La comunidad *Awas Tingni* es una comunidad indígena situada en la Costa Atlántica de Nicaragua. En los años 90 el Gobierno nicaragüense concedió a la compañía surcoreana SOLCARSA derechos de explotación maderera sobre los territorios ancestrales de la comunidad, a pesar del reconocimiento por parte de la Constitución de Nicaragua y de otras leyes posteriores del derecho de los pueblos indígenas al disfrute de sus tierras tradicionales. La comunidad acudió sin éxito a instancias judiciales tanto locales como nacionales para revocar dicha concesión. Por ello, decidió acudir al sistema de protección de los derechos humanos instaurado por la Organización de Estados Americanos (OEA). Tras un largo y complicado proceso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, emitió el 31 de agosto de 2001 una decisión histórica. La Corte Interamericana sostuvo que el Estado nicaragüense había violado los derechos de propiedad de la comunidad *Awas Tingni* sobre sus tierras tradicionales. En consecuencia, la Corte ordenó a Nicaragua que demarcara y titulara las tierras tradicionales de la comunidad, que cesara en cualquier actividad que pudiera poner en peligro dichos derechos, y que estableciera un mecanismo adecuado para asegurar los territorios de todas las comunidades indígenas del país.

⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, s.p.i., 2010.

– Los pueblos indígenas y tribales tienen formas de vida únicas, y su cosmovisión se basa en su estrecha relación con la tierra. Las tierras tradicionalmente utilizadas y ocupadas por ellos son un factor primordial de su vitalidad física, cultural y espiritual.

– Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.

Los territorios ancestrales tienen un profundo valor espiritual para los pueblos indígenas y tribales. Además, los pueblos indígenas y tribales consideran que ciertos lugares, fenómenos o recursos naturales son especialmente sagrados de conformidad con su tradición, y requieren especial protección. Los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas y tribales son un elemento constitutivo de su cosmovisión y su religiosidad, dado que para ellos los conceptos de familia y de religión se conectan íntimamente con los lugares donde están los cementerios ancestrales, los lugares de significado e importancia religiosos y los patrones de parentesco se han desarrollado a partir de la ocupación y uso de sus territorios físicos.

En síntesis, la Corte Interamericana de Derechos Humanos plantea fuertes desafíos a la normatividad mexicana y ofrece criterios de interpretación que habrá que hacer valer en el contexto del artículo 1o. constitucional reformado.

Ahora bien, en seguimiento con la consulta, es importante aclarar que este derecho sería el equivalente del derecho al debido proceso, ya que los pueblos alegan violación al derecho a la consulta cuando se vulnera su derecho a sus tierras y territorios. En relación con ello, hemos señalado que el territorio es un concepto más amplio que la tenencia de la tierra, ¿cuáles son las implicaciones que tienen los dos instrumentos internacionales, como son el Convenio 169 de la OIT y la referida declaración de la ONU, al reconocer ese derecho? Por ejemplo se ha planteado que tendría que regularse la propiedad indígena como forma distinta de las actuales modalidades a fin de incluir el territorio.

En este sentido, por ejemplo, el derecho a la consulta sin la implicación del derecho al consentimiento previo, que consigna la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas afecta de entrada a la naturaleza de su derecho de propiedad. Es distinto que se haga una propuesta de proyecto a quienes tienen un derecho reconocido, en este caso los pueblos indígenas, y ellos decidan si la aceptan o no. No se trata de un derecho de veto,

es un derecho a secas, ni más ni menos. Vetar significaría detener una decisión ya tomada por alguien distinto a quien tiene la titularidad del derecho, así sea el Estado o la trasnacional que obtuvo una concesión. ¿Nos vamos a encontrar ahora que así como se ha marcado la ciudadanía de primera y la de segunda, en clave indígena, ahora estamos ante derechos de propiedad de primera y derechos de segunda?

Por otra parte, al derecho a la consulta de los pueblos indígenas se le ha pretendido mimetizar en el artículo 26 constitucional que establece la consulta popular respecto al sistema nacional de planeación democrática y al sexenal Plan Nacional de Desarrollo. En la contrarreforma de 2001 se incluyó en el apartado B, del artículo 2o. constitucional, fracción IX: “Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”. Ésa es la supuesta base jurídica, sin importarles la que proviene del derecho internacional. Y es en ella, en que se han inspirado las instancias del Ejecutivo y el Legislativo para hacer como que garantizan un derecho procedimental, esto es, un mecanismo para que se respeten los derechos sustantivos de los pueblos indígenas. Por otra parte, en materia de consulta –en general– existe la disposición del artículo 35 sobre derechos del ciudadano en el sentido de “votar en las consultas populares sobre temas

de trascendencia nacional” (fracción VIII). Hay ausencias fundamentales, en primer lugar, no se indica que tal ejercicio debe ser previo a las decisiones y tampoco se definen dichos temas en la Ley Federal de Consulta Popular.⁵³ Se trata de una ley que no se armonizó con la consulta para pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas están denunciando la violación del derecho a la consulta como el medio para defender sus territorios y lo están realizando mediante recursos jurídicos. Al respecto, la Suprema Corte ha emitido resoluciones emblemáticas, en esta etapa abordaremos dos de ellas y, sin embargo, aún se requiere asumir que si bien, la mayor parte de los juicios generalmente transitan por la vía agraria. Tratándose de pueblos indígenas, la Corte debe permitir enfoques basados en los derechos de los pueblos, lo cual incluye la consideración de su autonomía y libre determinación. Por otra parte, recientemente se aprobó una reforma en cuanto a las acciones de inconstitucionalidad que facultan a la Suprema Corte para realizar una virtual suplencia

⁵³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014. En ella se establece un abigarrado procedimiento en el que se incluye a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del cual destacan dos perlas de fondo: primera, la ciudadanía participante en la consulta será la que esté registrada electoralmente, con lo cual, a la vez que se promueve la visión restrictiva de ella, se convalida la exclusión ciudadana de todas aquellas personas que no están en el padrón electoral.

de la queja y remitirse a analizar la constitucionalidad de las leyes, aun cuando no haya sido planteado en el escrito inicial, con base en la Constitución y tratados de derechos humanos para determinar si la legislación impugnada es contraria a cualquiera de ellos para, en su caso, declarar su invalidez y con el voto de por lo menos 8 de sus integrantes, la norma invalidada tendrá efectos generales.⁵⁴ Sería ideal que el criterio de esta reforma se aplicara regularmente como parte del control de convencionalidad.

A continuación, procedemos a analizar dos resoluciones de avanzada emitidas por la Suprema Corte después de las reformas constitucionales de 2011,⁵⁵ para abordar como cierre de esta etapa un caso en proceso que expresa la problemática planteada y cuya resolución puede apuntar a la consolidación en la Suprema Corte de Justicia del enfoque sobre derechos colectivos de los pueblos indígenas en un contexto no exento de tensiones, pues involucran fuertes intereses económicos que buscan un trato preferente frente a los pueblos originarios.

⁵⁴ Reforma a los artículos 61, fracción IV, y 71, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de enero de 2015.

⁵⁵ Gómez Rivera, Magdalena, "Claroscurios del derecho a la consulta: casos yaqui y del Concejo Mayor de Cherán", en Valladares, Laura (coord.), *Nuevas violencias en América Latina. Los derechos indígenas ante las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*, op. cit., nota 49, pp. 185-223.

4. La tribu yaqui y su derecho a la consulta

Están por cumplirse cuatro años de la activa resistencia yaqui⁵⁶ y de organizaciones civiles⁵⁷ contra la construcción del denominado Acueducto Independencia, en Sonora, en el que se decidió edificar sin respetar el derecho a la consulta previa, libre e informada; situación que les ocasionaría un grave daño porque desviaría hacia el mismo el agua de la cuenca del río Yaqui, que por decreto presidencial del general Lázaro Cárdenas del Río les fuera otorgado desde 1940.⁵⁸ En razón de lo anterior, los yaquis han realizado intensas movilizaciones, especialmente bloqueos carreteros y como cuestión inédita, han promovido y ganado diversos juicios en los cuales se decretó la suspensión provisional de la obra referida. El Gobierno de Sonora actuó en abierto desacato, como en su momento documentó la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación 37/2012. También acudieron los Relatores Tom Haeck y Püar Sanmartín, enviados por la ONU, a fin conocer la falta de acceso a agua

⁵⁶ Ocho pueblos conforman la tribu yaqui: Vícam, Tórim, Pótam, Rahum, Huirivis, Belem, Loma de Bácum y Cócorit (Loma de Guamúchil).

⁵⁷ Movimiento Ciudadano por el Agua, compuesto por asociaciones agrícolas y ganaderas del Valle del Yaqui, así como por la sociedad civil del sur de Sonora. Cabe aclarar que en este texto se da prioridad a los criterios inéditos de la SCJN por lo que no referiremos la etnografía del caso, en especial las contradicciones y conflictos en torno al mismo.

⁵⁸ Reconocimiento y restitución de 485 mil hectáreas de su territorio, así como el derecho inalienable al agua del río Yaqui.

potable y a la de riego agrícola, así como la pobreza extrema en la que viven el 90 por ciento de la tribu yaqui y el despojo histórico de sus tierras. Por otra parte, integrantes de la llamada sociedad civil han instalado un observatorio y rendido informes al respecto.⁵⁹

Algunos datos relevantes sobre este punto:⁶⁰ a) En 2011 fue presentado un amparo en contra de la autorización de la Manifestación de Impacto Ambiental (MÍA), emitida el 23 de febrero de 2011 para la construcción del referido proyecto denominado Acueducto Independencia, en Sonora. Se señaló a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) como autoridades responsables. El Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Sinaloa, en apoyo del Juzgado Décimo de Distrito en Sonora, resolvió otorgar el amparo a la tribu en 2012. b) La Secretaría de Medio Ambiente (Semarnat) impugnó la sentencia. El recurso de revisión fue atraído por la Primera Sala de la Suprema Corte. c) El 8 de mayo de 2013, la Primera Sala de la Suprema

⁵⁹ El de 7 de mayo de 2014 hace un balance general sobre el incumplimiento del derecho a la consulta para la tribu Yaqui.

⁶⁰ En este recuento se observa que la SCJN emplea indistintamente términos como comunidad yaqui, tribu o pueblo yaqui. Opté por dejar la expresión que ellos utilizan entendiendo que en el caso yaqui la correcta es tribu yaqui como sinónimo de pueblo. Recordemos que el Convenio 169 de la OIT se dirige a pueblos indígenas y tribales.

Corte de Justicia de la Nación confirmó la sentencia emitida por el juzgado Décimo de Distrito en Sonora en favor de la tribu yaqui, en específico promovido por los cargos del gobierno tradicional del pueblo de Vícam, primera cabecera de los ocho pueblos integrantes de dicha tribu. En consecuencia la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental debería otorgar la “audiencia” (sic) correspondiente a miembros de la etnia yaqui para manifestarse sobre el tema. Por supuesto, al hablar del derecho a la consulta, éste tiene componentes que rebasan a una mera garantía de audiencia. d) La Semarnat emitió un comunicado señalando que acataría la resolución de la Corte. e) En Sonora, fuentes oficiales declararon que la obra no se suspendería porque la resolución –dijeron– no es contra el Gobierno del Estado.⁶¹

636

a. Argumentación de la Suprema Corte de Justicia

Sin duda es positiva la confirmación de la Corte al amparo otorgado, pues asumió el interés jurídico representado por las autoridades tradicionales yaquis y señaló que tienen la legitimación de solicitar el amparo debido a los derechos que tienen sobre el agua de la presa y la susceptibilidad de que dicho recurso se vea afectado por el Acueducto. La audiencia

⁶¹ Comunicado de prensa 108/13, México, DF, 8 de mayo de 2013.

(consulta) previa servirá para precisar si son susceptibles de afectarse sus derechos y en qué medida.

La Primera Sala señaló lo siguiente:⁶²

a) El derecho fundamental a una consulta previa de los pueblos consiste en una forma de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas su participación efectiva de conformidad con sus costumbres y sus tradiciones, en toda medida administrativa o legislativa que se lleve a cabo dentro de su territorio y que pudiera ser susceptible de afectarlos.

b) Este derecho consiste en garantizar que los miembros del pueblo o la comunidad indígena se beneficien razonablemente de toda medida administrativa o legislativa que se lleve a cabo dentro de su territorio, así mismo, consiste en garantizar que no se emitirá ninguna determinación dentro del territorio de pueblos y comunidades indígenas, a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces bajo la supervisión del estado realicen un estudio previo de impacto social y ambiental.

Esta resolución era impensable antes de 2011, se emitió en el contexto de la importante Contradicción de Tesis

⁶² Amparo en Revisión 631/2012, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 8 de mayo de 2013.

293/2011 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en la que se le reconoció –como señalamos– la igualdad de los tratados internacionales con la Constitución, lo cual permitió retomar expresamente el Convenio 169 de la OIT y subsanar el limitado alcance de la consulta en el artículo 2o. constitucional.

El 7 de agosto de 2013, la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió la aclaración de sentencia en el Amparo en Revisión 631/2012⁶³ y señaló expresamente: el Director General de Impacto Ambiental de la Semarnat debe dejar insubsistente la resolución de impacto ambiental emitida el 23 de febrero de 2011 en tanto se desahoga la consulta a la comunidad yaqui. Precisó el alcance de los efectos de la resolución en los siguientes términos:

638

1.- La autoridad responsable deberá dejar insubsistente la resolución en materia de impacto ambiental emitida el veintitrés de febrero de dos mil once, dentro del procedimiento S.G.P.A.-DGIPA, DG1633/11.

2.- A la mayor brevedad posible deberá desahogar la consulta a la Comunidad Yaqui, en los términos fijados por

⁶³ A petición del Delegado de Sonora de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y del Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente.

la Primera Sala, independientemente de la etapa en que se encuentre la obra. Esto es que la consulta debe ser previa, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo.

3.- En dicha consulta deberá recabar los elementos necesarios para determinar la existencia de alguna posible afectación a los derechos de la comunidad indígena.

4.- Una vez concluida la consulta, y en caso de que se demuestre alguna afectación a los derechos de la comunidad indígena, la autoridad deberá tomar acciones que resulten adecuadas, conforme a su competencia, para ponderar los intereses en juego, quedando en aptitud de tomar las medidas necesarias en el ámbito de sus atribuciones para resarcir o aminorar las afectaciones que incidan en la subsistencia de la comunidad quejosa por la operación del Acueducto Independencia, pudiendo llegar, en caso necesario, a determinar la suspensión de la operación.

5.- Llevado a cabo lo anterior, la autoridad debe emitir la resolución de impacto ambiental correspondiente, en la que se pronuncie sobre la existencia o no de una afectación a los derechos de disposición de agua de la Comunidad Yaqui; y aunque el efecto del juicio de amparo no es que de inmediato se suspenda la operación del Acueducto Independencia,

la autoridad responsable deberá hacerlo en cualquier momento, aun cuando no esté concluido el procedimiento de consulta, en caso de que advierta que dicha operación llegue a causar un daño irreparable a la Comunidad Yaqui.⁶⁴

b. Inejecución de la resolución de la Suprema Corte de Justicia

a) El 13 de agosto de 2013, la Semarnat dejó insubsistente la Autorización en Materia de Impacto Ambiental correspondiente al proyecto Acueducto Independencia y otorgado a favor del Fondo de Operaciones Sonora SÍ, lo que obligaría a que la obra fuera suspendida de forma inmediata al no contar con autorización de impacto ambiental.⁶⁵

b) El 2 de diciembre de 2013, el Juez Décimo de Distrito en el Estado de Sonora sancionó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) por haber incurrido en el incumplimiento de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que le ordena suspender el Acueducto Independencia hasta que se realice la consulta correspondiente a la Tribu Yaqui, y hace responsable de incumplimiento a la Dirección General de Impacto y

⁶⁴ Véase la aclaración de sentencia del Amparo en Revisión 631/2012, emitida el 7 de agosto de 2013.

⁶⁵ Mediante oficio SGPA/DGIRA/DG/5677, de fecha 13 de agosto del 2013 en cumplimiento a la acordado por la SCJN el 7 de agosto del mismo año.

Riesgo Ambiental (DGIRA) –dependiente de la Semarnat– y se hizo efectivo el apercibimiento decretado, además, se impuso a la autoridad una multa por el equivalente a cien días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Remitió el expediente de inexecución de sentencia al Tribunal Colegiado de Circuito en turno.

c) El 7 mayo 2014 se difundió el informe preliminar del proceso consulta al pueblo yaqui elaborado por la misión civil de información⁶⁶ en el cual dio cuenta de que ni siquiera a nivel de la información solicitada se cumplió, pues la Semarnat inició el proceso de información con la entrega de un folleto y un disco de instrumentos que consideraron inadecuados, poco accesibles e insuficientes. La Profepa –señalaron– no suspendió la obra que opera a pesar de que la autorización de impacto ambiental quedó insubsistente por no haber sido consultada la Tribu Yaqui. De continuar estas violaciones –concluyeron–, la consulta sería un mero trámite sin ninguna eficacia para la protección de los derechos de la Tribu Yaqui.

⁶⁶ Integrada por académicos, abogados y activistas de derechos humanos que han presentado el segundo informe denominado “sentencia fallida” en la que incluyen la reflexión sobre la criminalización. Mario Luna está preso en paralelo al activismo jurídico y político del pueblo yaqui, al cual ha representado. El caso involucra valoraciones críticas del Poder Judicial en torno a sus sistemas normativos. El Instituto Nacional de Antropología e Historia ha elaborado un peritaje (2015) dando cuenta del daño que se está causando a la tribu yaqui.

d) El 25 de junio de 2014 la Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó la controversia constitucional promovida por el ayuntamiento de Hermosillo, con la cual buscaba evitar que la Comisión Nacional del Agua (Conagua) o cualquier otra dependencia federal diera la orden de detener la operación del Acueducto Independencia.

e) El 21 de enero de 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió la Controversia Constitucional 94/2012 en el sentido de declarar la invalidez del impacto ambiental 26SO2010HD067 para que en un plazo de 30 días naturales se otorgara la garantía de audiencia a los municipios de Cajeme y San Ignacio Río Muerto y, lo más delicado, se declaró la validez de los títulos de asignación que la Conagua había otorgado en 2010, lo que para el gobierno de Sonora significa luz verde para continuar la operación del Acueducto Independencia. Con ello la SCJN permite que una obra opere sin contar con un permiso básico como es la autorización de impacto ambiental.

La Suprema Corte de Justicia avanzó notoriamente en la argumentación a partir de los derechos colectivos de los pueblos, aun cuando al final se detuvo ante la dimensión que señala el Convenio 169 de la OIT para buscar que la consulta propicie un acuerdo, al colocar una distinción entre consulta y consentimiento; sin embargo, aún deberá dar

cuenta de la garantía de cumplimiento de sus resoluciones y sus alcances, pues entraña la garantía de acceso a la justicia.

5. Cherán: un caso que logró el reconocimiento de su derecho a ser pueblo

La comunidad de Cherán, en Michoacán, organizó la auto-defensa frente a los talamontes⁶⁷ que les habían devastado aproximadamente 20 mil hectáreas de bosque sin que el Estado les hiciera justicia. El 15 de abril de 2011, comuneras y comuneros detuvieron camiones cargados de madera y retuvieron a sus portadores para luego entregarlos al Ministerio Público. Los talamontes provenían de las comunidades vecinas de Tanaco, Rancho Seco y de Capácuaro. La comunidad indígena de Cherán cerró todos los accesos carreteros y sus habitantes dormían en las calles para mantener la vigilancia.

En ese contexto, el 10. de junio de 2011 se acordó en Asamblea General no participar ni permitir el proceso ordinario de elecciones en la entidad, y cinco días después 2 mil 312 integrantes de los cuatro barrios de Cherán solicitaron al Instituto Electoral de Michoacán la elección por usos y

⁶⁷ Sin descartar los vínculos de talamontes con grupos de la llamada delincuencia organizada que han operado en la región.

costumbres. Tres meses después, esta instancia señaló que carecía de atribuciones para resolver la celebración de elección por el principio de usos y costumbres, como lo solicitó la comunidad indígena de Cherán.⁶⁸ Por ello, impugnó esa determinación en la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y solicitó a la Sala Superior que ejerciera la facultad de atracción, la cual fue aceptada por la Sala referida.⁶⁹

La argumentación de la resolución fue favorable al fundamentarse en el sistema internacional de derechos humanos, especialmente en los instrumentos que explícitamente se refieren al tema, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la doctrina sobre la libre determinación, la jurisprudencia interamericana y la propia del Tribunal Electoral en lo que atañe a comunidades indígenas. De manera destacada dio sentido al control de convencionalidad derivado de la reforma constitucional en derechos humanos. A pesar de que formalmente resolvió un Juicio para la Protección

⁶⁸ Véase el acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán núm. 38 /2011.

⁶⁹ Ante dicha instancia se presentaron dos opiniones contrastantes, una suerte de peritaje técnico sin tal carácter o bien tipo *amicus curiae*, como fue el caso de la opinión sobre la viabilidad, legalidad y constitucionalidad de la elección por usos y costumbres en Cherán, del jurista Orlando Aragón, mientras, en contraste, Gonzalo Farrera, también jurista, opinó que sólo con facultades expresas contenidas en una reforma futura a la constitución local se podría considerar la elección por usos y costumbres; citó el caso de Oaxaca.

de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, no se fundó en el carácter individual de esos derechos, sino que dio cuenta de la organización social que expresan las voluntades ciudadanas que acuden en busca de garantías de acceso a la justicia conforme a su autorreivindicación como integrantes de un pueblo indígena.

Señaló que con fundamento en la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, en relación con el artículo 2o. constitucional, en materia de pueblos indígenas, en uno de sus transitorios se estableció que las Constituciones y la legislación secundaria emitida por los estados deberían adaptarse a la reforma constitucional, pero a más de diez años ese estado de la República no había hecho las reformas necesarias, por lo que, mientras se llevaba esta adaptación, establecieron la posibilidad de que sí se llevara a cabo esta elección a través de usos y costumbres. Por tanto señaló que la inexistencia de legislación secundaria no debe impedir el pleno ejercicio de los derechos humanos.⁷⁰

Se ordenó el mecanismo de consulta que organizaría la instancia electoral estatal para comprobar que la mayoría en Cherán está de acuerdo con la elección por usos y

⁷⁰ Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, Expediente SUP-JDC-9167/2011.

costumbres. Finalmente, fue nombrado su Concejo Mayor y toda la estructura de Gobierno.⁷¹

a. Controversia de Cherán

Con motivo de la ejecutoria del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el Congreso del Estado de Michoacán promovió un año después una reforma constitucional sin respetar el derecho a la consulta de Cherán y presuntamente del resto de comunidades indígenas en la entidad. Por ello el Concejo de K"eris promovió una Controversia Constitucional.⁷² En la citada controversia, los conceptos de invalidez fueron referidos a que no se les dio la intervención que les corresponde de acuerdo con lo señalado en el 2o. de la Constitución y en el Convenio Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, 169, artículo 6o.,

⁷¹ El Concejo Mayor (K"eris) está constituido por 12 integrantes, conocidos como Mayores, tres por cada uno de los cuatro barrios en que se organiza la comunidad: Barrio Kétsikua, Barrio Karháku, Barrio Parhikutini y Barrio Jurhúkutini. Los integrantes de esos concejos son electos a mano alzada en la Asamblea General y están sujetos a la supervisión del Concejo Mayor, responsable de hacer valer y dar seguimiento a los acuerdos de asamblea. Cada uno de ellos, por su parte, está sujeto a la supervisión de los denominados "Jueces menores", que son la autoridad en cada barrio. Tanto los Jueces menores como los asignados al Concejo Mayor son electos a mano alzada en las asambleas locales.

⁷² Controversia Constitucional 32/2012 promovida por el Municipio de Cherán, Michoacán, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mencionado estado, en contra de una reforma constitucional que modifica y adiciona diversos artículos de la Constitución Política estatal, publicada en el *Diario Oficial del Estado*, el 16 de marzo de 2012. Los artículos reformados y adicionados fueron el 2o., 3o., 72, 94, 103, 114 y 139.

apartado primero, inciso a. Por lo tanto, no consultaron a los indígenas si estaban o no de acuerdo con el contenido de la reforma constitucional.

Dos años después, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante tres sesiones de Pleno,⁷³ realizó una discusión inédita en torno a la Controversia que el Concejo de K"eris de Cherán presentó en 2012.

La decisión que tomó la Suprema Corte de invalidar la reforma sólo con efectos entre las partes fue precedida de definiciones en torno al carácter de Cherán como municipio indígena o municipio por equiparación, como lo llamaron, toda vez que para el Pleno el soporte fundamental de lo que algunos llamaron "excepcional" fue la sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que propició la elección por usos y costumbres del Consejo mencionado a la que consideraron incontrovertible por ser cosa juzgada. De inicio, concluyeron en reconocer que el municipio de Cherán, electo por usos y costumbres, cuenta con legitimación activa y que no se advierte falta de interés legítimo para acudir a la controversia. Tomaron nota que está planteada la necesidad de por lo menos revisar su jurisprudencia.

⁷³ Me fundamentaré en el contenido de las versiones estenográficas de las tres sesiones del Pleno de la Suprema Corte, celebrada en los días 26, 27 y 29 de mayo de 2014.

dencia de 2007,⁷⁴ la cual estableció la imposibilidad para los municipios de promover controversias constitucionales por la violación de derechos de los pueblos indígenas y comunidades que habiten en su territorio. En la misma se agregó que esto se daba “si no guardan relación con la esfera de atribuciones que la constitución les confiere”.⁷⁵ En este caso, consideraron que la competencia de Cherán proviene de la sentencia del TEPJF. Buena parte de la discusión aportó elementos que no se reflejaron en los resolutivos, pues se confirmaron los que se había establecido en el proyecto de la Ministra Ponente Margarita Luna Ramos. Dentro de ellos, habría que retomar el que resulta como consecuencia de su postura respecto a Cherán expresado por el Ministro Cossío: “el llamado derecho de consulta para comunidades y pueblos, se transforma en una competencia cuando estamos frente a un municipio integrado por usos y costumbres, y el municipio como órgano u orden de competencia, tiene participación en el proceso de toma de decisiones correspondiente, lo que presupone que el municipio debe resultar afectado en primer término en su orden competencial, no en sus derechos como comunidad.”

⁷⁴ Sí considero que era la oportunidad o seguirá siendo la oportunidad para analizar o por lo menos para separarse parcialmente del contenido de esta tesis.

⁷⁵ El Ministro José Fernando Franco que a la postre votó en contra, sugirió revisar si se actualiza o no la tesis de la propia Corte respecto a que los municipios no pueden defender los intereses de las comunidades y pueblos indígenas y que pueda haber municipios con características orgánicas diferenciadas a lo que señala el artículo 115 constitucional.

Esta resolución permite desechar la preocupación sobre las limitaciones del artículo 2o. constitucional, pues en el caso de la consulta, de manera explícita, se dio cuenta de su alcance referido al Plan Nacional de Desarrollo⁷⁶ y, sin embargo, con apoyo de la ya citada e importante Contradicción de Tesis del Pleno, la 293/2011,⁷⁷ a partir del Convenio 169 de la OIT se redactó un nuevo proyecto y se logró una decisión en principio favorable al Consejo promovente.⁷⁸

En todo momento, el esfuerzo interpretativo de diez de los once integrantes del Pleno fue a favor de Cherán y, en efecto, se confrontaba con lo que establece la Constitución tanto en el artículo 115 constitucional relativo al municipio, como el 2o. referido a pueblos indígenas.

En el amplio debate en el Tribunal en Pleno, la Ministra Sánchez Cordero reivindicó los criterios que respecto a consulta han sido establecidos por la Primera Sala, en el

⁷⁶ La fracción IX del artículo 2o.: “Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen”.

⁷⁷ En la Contradicción de Tesis 293/2011 fueron reconocidos los tratados internacionales en igualdad con la Constitución. También se estableció que había alguna salvedad cuando existieran restricciones en la propia Constitución y que deberían prevalecer éstas, si es que tenían una antinomia con los instrumentos internacionales.

⁷⁸ La Ministra ponente Margarita Luna Ramos comentó que había retirado su primer proyecto para adecuarlo en los términos de la Contradicción de Tesis 293/2011.

Amparo en Revisión 631/2012 (Caso Yaqui). Para mayores elementos recordó que el Comité de Derechos Humanos relativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en sus observaciones finales al Estado mexicano manifestó: “También debe de optar de todas las medidas necesarias para garantizar la consulta efectiva de los pueblos indígenas para la adopción de decisiones en todos los ámbitos que repercutan en sus derechos, de conformidad con el párrafo segundo, del artículo 1o., y el 27 del Pacto”.

650

Por último, aclaró que el hecho de que la Constitución Política del Estado de Michoacán no prevea un proceso de reforma constitucional en el cual se contemple la consulta a los municipios indígenas, no es relevante, puesto que el Convenio 169 de la OIT obliga a los diferentes órganos del Estado mexicano a cumplir, y de ahí que sea precisamente obligatorio para Michoacán tomar en cuenta sus opiniones, previo a la emisión de ordenamientos locales.⁷⁹

Por otra parte, un telón de fondo fue la referencia a la dimensión colectiva del derecho de los pueblos, uno de los Ministros señaló: “En mi opinión, el derecho comunitario indígena es distinto a un derecho humano, es decir, aquí estamos ante un derecho comunitario que forzosamente tiene

⁷⁹ Ministra Olga Sánchez Cordero.

que ver con el autogobierno de ese pueblo y necesariamente va a impactar con cuestiones competenciales, por eso creo que estos temas se deben de ir decidiendo caso por caso, dependiendo de cómo están planteados”.⁸⁰

Fue el Ministro José Ramón Cossío quien estableció un vínculo entre los artículos 2o. y 115 constitucional para encontrar el sentido de la libre determinación que el primero refiere y anunciar su postura favorable a que la invalidación de la reforma tuviera alcance general, y no sólo a las partes como finalmente se decidió. Señaló que una vez que se ha identificado a los pueblos como sujetos, la Constitución hace dos cosas: primero, determina la existencia de pueblos como sujetos de derecho y, en segundo lugar, trata de determinar cuál es la manera en la que estos pueblos se van a presentar o se van a hacer, como se dice, centros de imputaciones respecto del orden jurídico. Creo que en el párrafo cuarto, cuando dice: “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y el reconocimiento se hará en las Constituciones entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta sus usos y costumbres”, lo que sí genera es la posibilidad de un reconocimiento expreso de municipios indígenas.

⁸⁰ Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Sin embargo, tal esfuerzo no consiguió avanzar en las características que debe tener una consulta, o incluso, específicamente, esa consulta cuya ausencia se impugnó, fuera de citar lo que enuncia el Convenio de la materia. Por cierto, la Ministra Luna Ramos, sin previo debate, al final señaló que no incluiría en el engrose de la sentencia el factor de que la consulta busque llegar a un acuerdo, como establece la Organización Internacional del Trabajo, pues consideró que afecta la soberanía del Congreso. Así este tema quedó como asignatura pendiente.

6. La comunidad indígena San Miguel del Progreso (Júba Wajjin) del estado de Guerrero

652

Esta comunidad logró el reconocimiento de sus tierras comunales en 1994, se acreditó su posesión ancestral y reivindicó su carácter eminentemente indígena. Hoy está enfrentando los efectos de la violación a su derecho a la consulta y la consecuente afectación de su territorio. Como sucede en muchos casos, la comunidad se enteró de las concesiones mineras mediante rumores, según los cuales, el gobierno federal había entregado varias de ellas en la región Montaña, precisamente en la zona donde se encuentra su pueblo. Por ello, los pobladores rechazaron la exploración y explotación durante la Asamblea General de comuneros el 17 de abril de 2011.

El Centro de Derechos Humanos Tlachinollan les brindó la asesoría jurídica, por ello, solicitaron la inscripción del Acta de su Asamblea en el Registro Agrario Nacional (RAN), la cual fue otorgada el 13 de septiembre de 2012. El Presidente del Comisariado de Bienes Comunales presentó diversas solicitudes de acceso a la información pública, dirigidas a la Secretaría de Economía para obtener información precisa sobre las concesiones. En respuesta, se indicó que el territorio de San Miguel del Progreso: “[...] se ubica parcialmente sobre las concesiones mineras Reducción Norte de Corazón Tinieblas (título 232560) y Corazón de Tinieblas (título 237861) [...]”. Además, se constató que las concesiones se entregaron por cincuenta años y que afectan sitios que para la comunidad son sagrados. Esta concesión la detenta la empresa Hochschild Mining.

De esta manera, ante la omisión del Estado de su deber de garantizar una consulta previa, libre e informada, la comunidad realizó sus propias gestiones e interpuso una demanda de amparo, la cual quedó radicada en el Juzgado Primero de Distrito del Estado de Guerrero.⁸¹ En la sentencia se argumentó que la concesión otorgada contraviene la

⁸¹ Expediente núm. 1131/2013 el cual fue remitido al Juzgado Tercero Auxiliar de la Séptima Región, con sede en Acapulco, para que éste proyectara la sentencia correspondiente. El 12 de febrero de 2014 fue notificada una sentencia histórica a favor.

constitución y los tratados internacionales. Esto introdujo un desafío al Poder Judicial para que aplicara el principio de convencionalidad y analizara si las disposiciones de la Ley Minera vigente son constitucionales y compatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Es importante apuntar que no solicitaron la realización de la consulta y señalaron la omisión, sin embargo, asumieron que la violación se consumó al no haberse realizado previamente antes del otorgamiento de las concesiones.

La comunidad reiteró su integral carácter indígena y agrario⁸² que el estado está obligado a proteger. En respuesta, el gobierno federal alegó que no existen los derechos invocados por la comunidad me'phaa;⁸³ que los actos son

⁸² El enfoque de su defensa es reivindicar tanto sus derechos agrarios como los derechos indígenas.

⁸³ En el caso de la Comunidad rarámuri de Huetosachi, en Chihuahua, se impugnó la falta de consulta respecto al fideicomiso de Barranca del Cobre vía Amparo Administrativo (Juzgado Octavo de Distrito Expediente núm. 635/2010) y fue rechazado su interés jurídico, se logró la atracción y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fecha 14 de marzo de 2012, emitió resolución parcialmente favorable y ordenó constituir el Consejo Consultivo Regional del Fideicomiso Barrancas del Cobre con la participación de Huetosachi, pero desestimó que la quejosa tuviera interés jurídico para que se le consultara respecto al plan maestro y al Decreto por medio del cual se autorizó la firma del Fideicomiso, ello en razón de que su comunidad no se encontraba ubicada dentro de la superficie que el Gobierno adquirió como parte del Fideicomiso. Así, concede el derecho a la consulta pero niega el derecho a territorio. A la fecha no se ha cumplido.

irreparables; que San Miguel del Progreso carece de interés jurídico para impugnar las concesiones, al sostener que los recursos minerales son propiedad exclusiva de la nación, por lo que el Ejecutivo federal puede concesionarlos libremente; que las concesiones mineras no confieren a sus titulares derechos sobre la superficie del terreno; que la consulta es improcedente pues las actividades mineras no habían comenzado; que otorgar una concesión minera no implica autorizar un programa de prospección o explotación de minerales, por lo que no es aplicable el Convenio 169 multicitado y que la consulta exigida se verificará dentro del procedimiento de aprobación del manifiesto de impacto ambiental, (que por cierto, no es acorde al citado convenio). Les fue concedido el amparo a su favor⁸⁴ y el gobierno federal pretende revertirlo, por lo que solicitaron a la Corte –y lo han logrado–⁸⁵ que atraiga el caso.

⁸⁴ El Juez de Distrito sobreseyó respecto de los preceptos reclamados de la Ley Minera en cuanto a artículos 6, 10, 15 y 19 fracción XII; y concedió el amparo para el efecto de que la Secretaría de Economía determinara lo procedente respecto a la nulidad, cancelación, suspensión o insubsistencia de los títulos de concesiones mineras, y le otorgara a la comunidad garantía de audiencia “previa” del artículo 14 constitucional (no del artículo 2o. ni del Convenio 169 de la OIT). Inconformes, tanto los quejosos como las autoridades responsables interpusieron recurso de revisión.

⁸⁵ El 11 de febrero de 2015 la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) acordó la reasunción de competencia 23/2014 para conocer del Amparo en Revisión 167/2014 y, en consecuencia, analizará la constitucionalidad de la Ley Minera y su aplicación cuando las concesiones a una empresa del ramo afecte derechos de comunidades indígenas.

La Primera Sala enlistó los siguientes cuestionamientos con plena libertad de jurisdicción: a) ¿Cómo opera el interés legítimo tratándose de pueblos y comunidades indígenas?, ¿cualquiera de sus integrantes puede promover juicio de amparo en defensa de derechos humanos colectivos?, b) ¿cuáles son las características de la autoadscripción indígena tratándose de grupos colectivos?, c) ¿cuál es el contenido esencial y los alcances del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados antes de que el Estado adopte alguna acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses?, d) ¿qué elementos o características debe cumplir la consulta en cuestión?, e) ¿cuál es la diferencia entre consulta y consentimiento?, f) ¿cuál es el contenido esencial y los alcances de los llamados “derechos a la tierra, al territorio y a los recursos naturales”?, g) ¿los artículos 6o., 10o., 15 y 19, fracción IV, de la Ley Minera son compatibles con los artículos 1o., 2o., 25, 27 y 28 de la Constitución, así como con los numerales 6o., 13, 15 y 17 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos?, h) ¿qué es una omisión legislativa?, ¿es impugnabile mediante el juicio de amparo?, i) ¿qué consecuencias jurídicas tiene que en un procedimiento administrativo que otorga un título de concesión a un tercero sobre una porción territorial, no haya sido consultado a la comunidad indígena que ocupa, habita o utiliza dicho territorio? y j) ¿cuáles son las obligaciones de los Jueces de amparo frente al artículo 77

de la Ley de Amparo, a la luz del mandato de reparación previsto en el artículo 1o., tercer párrafo, de la Constitución Federal?

La Primera Sala concluyó con la reflexión en torno a la trascendencia de revisar y consolidar criterios relevantes de la Suprema Corte en congruencia con nuestra historia como nación pluricultural a la luz de la nueva dimensión internacional de derechos humanos en materia indígena.⁸⁶ Esta resolución será paradigmática, pues se trata de temas estratégicos para los pueblos que están en la base de la mayoría de conflictos que hoy enfrentan. Sería deseable que se enmarque el análisis en términos del derecho a la autonomía y libre determinación que no aparece en el listado de cuestionamientos que deberá hacer en su análisis la Primera Sala de la Suprema Corte. Si *Awás Tigni* abrió a la Corte Interamericana en materia indígena, San Miguel del Progreso (*Júba Wajín*) puede ser su equivalente de horizonte en el caso mexicano.

7. Ciudadanías culturales diferenciadas: desafíos al pluralismo jurídico

En este apartado reflexionaré sobre temas tan cruciales como las ciudadanías culturales con el telón de fondo del

⁸⁶ Véase la Reasunción de Competencia 23/2014, pp. 50-51.

pluralismo jurídico. Se trata de repensar el vínculo de la ciudadanía con los derechos culturales de los pueblos indígenas ¿es la construcción de ciudadanía el espacio que debe incluir los derechos colectivos de estos pueblos, o si éste es un concepto que debe abrirse a la implicación del ejercicio individual de la identidad de sus integrantes y dejar la dimensión colectiva a la lógica de la dimensión de la nación pluricultural que reconoce la Constitución mexicana? En este sentido se examinará la problemática de los indígenas urbanos, como resultado de los procesos migratorios internos, hoy carentes de políticas y derechos diferenciados frente a la ciudadanía en general.⁸⁷

658

a. De eso que llamamos la ciudadanía: ¿es factible la propuesta de ciudadanía intra e interculturales?

Debemos retrotraernos al concepto de ciudadanía, a fin de perfilar posturas en torno a su carácter universal y homogéneo, o bien a la necesidad de pensarla con rasgos intra e interculturales.

⁸⁷ Nos referiremos a la población indígena en espacios urbanos dentro de México, asumiendo que una parte de ellos se han trasladado a ciudades de otros países donde también deberían respetarse sus derechos como integrantes de pueblos originarios.

A partir de 1990 se incrementó la tendencia de atender los estudios sobre ciudadanía con un cierto nivel de prioridad, esto se explica por el auge de los movimientos de derechos humanos en busca de justicia, los fenómenos migratorios que cuestionan a los Estados nacionales sobre el tratamiento a ciudadanos de otros países portadores de otras culturas, por la instauración de regímenes democráticos en países con dictaduras. El desarrollo de los derechos ciudadanos se relaciona con la constitución histórica del Estado moderno y con la formación de la democracia al interior de las sociedades.⁸⁸

Marshall T. H., uno de los exponentes clásicos sobre el tema, en su estudio de 1950 referido por la mayoría de autores y cuestionado por muchos de ellos, señaló que entiende por ciudadanía “la plena pertenencia a una comunidad, donde pertenencia implica participación de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia asociación. La ciudadanía es un estatus que garantiza a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades”.⁸⁹

De igual forma, Marshall agrega que la ciudadanía: “es un estatus que se otorga a los que son miembros de pleno

⁸⁸ Florescano, Enrique y Cossío Díaz, José Ramón, (coords.), *Hacia una Nación de Ciudadanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

⁸⁹ Held, David, *Modelos de Democracia*, México, Alianza Editorial, 1992, p. 44.

derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese estatus son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica”.⁹⁰ La ciudadanía no debe ser entendida simplemente como estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad, pueblo o nacionalidad.

El contenido de la ciudadanía no se limita al derecho a votar en las elecciones o gozar de la libertad de expresión, la igualdad ante la ley u otros derechos frente al Estado. El ejercicio de estos derechos entraña una relación conflictiva en permanente tensión con sectores de interés, factores reales de poder que en la práctica cuestionan la supuesta universalidad de su ejercicio. Los logros de los derechos ciudadanos han precedido una larga historia y han significado, como lo manifiesta Marshall, una lucha infatigable de las colectividades. De esta forma, los derechos ciudadanos se distinguen en tres clases que surgieron en diversos momentos históricos; señaló en primer lugar, los derechos civiles, luego los derechos políticos y, finalmente, los derechos sociales. A ello se vincula el concepto de ciudadanía integral, que en el caso de los pueblos indígenas son víctimas de la exclusión en

⁹⁰ Marshall, T. H., “Ciudadanía y clase social” *Revista española de Investigaciones Sociológicas*, Madrid, núm. 79, julio-septiembre, 1997, p. 312.

todos los planos.⁹¹ El caso indígena es representativo de la distancia no sólo normativa sino procedimental para acceder a la condición ciudadana.

Se ha señalado con razón desde el feminismo que el sociólogo inglés excluyó la visión de género;⁹² otros afirman que expresó una visión etnocéntrica por ubicarse en el caso de Inglaterra. Sin embargo, a mi juicio, su planteamiento tiene el gran mérito de anotar un paraguas amplio de la dimensión de la ciudadanía más allá del reduccionismo del derecho a votar.

¿Puede la ciudadanía aportar una experiencia común de identidad y lealtad a los miembros de la sociedad? ¿Es suficiente por sí misma para incluir en pie de igualdad a los grupos culturalmente diferenciados e históricamente excluidos o, al menos en algunos casos, es necesario agregar disposiciones particulares?

En este terreno se ubican las propuestas de lo que Kymlicka –siguiendo a Iris Young– denominaba “ciudadanía diferenciada”,⁹³ frente a posturas que, como la de Luis Villoro,

⁹¹ Ciertamente la exclusión del ejercicio de derechos básicos comprende a sectores amplios de la población sin que se trate de indígenas. Sin embargo, en ellos está presente además el fenómeno del racismo y la discriminación.

⁹² *Idem.*

⁹³ Véanse Kymlicka, Will, *Liberalism, community and culture*, Nueva York, Oxford University Press, 1989; Young, Iris Marion, *Justice and the politics of difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

que considera que basta con el reconocimiento de los derechos autonómicos a los pueblos para que el derecho ciudadano de los indígenas se realice sin necesidad de normas particulares adicionales.⁹⁴

Xavier Albó tiene una importante obra sobre ciudadanías étnicas en la que coloca las vertientes de derechos individuales y las relativas a los derechos de los pueblos. Es una muy buena base para perfilar una propuesta sobre ciudadanías intra e interculturales y superar el pensamiento arraigado entre los indígenas en torno a que han sido vistos como "ciudadanos de segunda".⁹⁵

662

Por su parte, Kymlicka y Norman, en su célebre artículo sobre el "Retorno del ciudadano", anotan elementos a considerar en un replanteamiento del concepto clásico de ciudadanía, que resulta homogeneizador, para dar pie al de ciudadanía intercultural. Señalan que "la ciudadanía combina las exigencias de justicia y pertenencia comunitaria por ejemplo, su sentimiento de identidad y su percepción de las formas potencialmente conflictivas de identidad nacional, regional, étnica o religiosa; su capacidad de tolerar y trabajar conjuntamente con individuos diferentes; su deseo de parti-

⁹⁴ Cfr. Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, UNAM-Paidós, 1998.

⁹⁵ Albó, Xavier, *Ciudadanías étnicas*, La Paz, CIPCA, 2005.

cipar en el proceso político con el propósito de promover el bien público”. Agregan que un creciente número de teóricos, a los que llaman pluralistas culturales, sostienen que el concepto de ciudadanía debe tener en cuenta estas diferencias.

Por ello, concluyen que “realmente necesitamos una teoría de la ciudadanía y no solamente una teoría de la democracia o de la justicia”. ¿Cómo podemos construir una identidad común en países donde la ciudadanía no sólo pertenece a comunidades distintas sino que lo hace de diferentes maneras, esto es, algunos se incorporan como individuos y otros a través de la pertenencia comunitaria?⁹⁶

Taylor llama a este fenómeno “diversidad profunda” e insiste en que su respeto es “una fórmula necesaria” para evitar que un Estado multinacional se desintegre.⁹⁷ Pero admite que queda abierta la cuestión de qué es lo que mantiene unido a un Estado de este tipo. La apuesta queda en recordar que la ciudadanía, no obstante el discurso jurídico que domina su concepción e impone una pretensión homogénea de universalidad, es una construcción social e histórica.

⁹⁶ Kymlicka, Will y Norman, Wayne, “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *Revista de estudios sobre el Estado y sociedad*, Madrid, núm. 7, 1998, p. 18.

⁹⁷ Cfr. Taylor, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, trad. de Mónica Utrilla de Neira, México, FCE, 1993.

La realidad nos demanda la coexistencia del principio de ciudadanía igualitaria universalmente aceptado con el derecho a la identidad propia. Ello nos conduce a plantear el derecho a la diferencia. Aquí entramos de lleno a la arena de debate. Se dice que al establecer diferencias, se origina el principio de discriminación a la inversa, pues otros aceptan las diferencias pero con carácter transitorio como medidas de redistribución de oportunidades. En el caso de la ciudadanía y en concreto de los derechos políticos, se asume que la base única y más avanzada está en la democracia representativa, y se cuestionan las formas de democracia directa que se practican en los pueblos.

664

b. La ciudadanía ¿incluye o desnaturaliza los derechos colectivos de los pueblos indígenas?

Es pertinente señalar que la demanda de los pueblos indígenas para su reconocimiento como sujetos colectivos se ha presentado en esos términos y en oposición al planteamiento liberal de considerar a sus integrantes simplemente con derechos individuales "iguales", formalmente, a los del resto de la sociedad. En ese afán, se dejó de lado el análisis y la propuesta sobre la implicación individual de la pertenencia a un pueblo indígena pensada en lógica de ciudadanía y en

la residencia urbana.⁹⁸ Muchos factores contribuyeron a ello, sólo señalaremos que a la ciudadanía en nuestro país, sobre todo en la práctica, se le ha restringido el derecho al voto y, en ese ámbito, los pueblos indígenas han marcado su distancia.

Es evidente que los desplazamientos demográficos también han tocado de manera destacada a dichos pueblos, más allá de las estadías temporales. En muchas ciudades hay comunidades urbanas de indígenas residentes por varias generaciones que, en la mayoría de los casos, mantienen contacto con sus pueblos de origen. Por ello, una asignatura pendiente es la de la reflexión sobre la ciudadanía pluricultural. Si bien el énfasis prioritario ha sido lograr el reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas al realizar una revisión de los textos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, encontramos que los derechos individuales están plenamente presentes en las personas integrantes de los pueblos indígenas, sin referencia a su lugar de residencia. Es decir, ubicadas dentro o fuera de sus pueblos. En particular, ¿los artículos 4o. y 8o. del Convenio 169 de la OIT

⁹⁸ Cfr. Bonilla Maldonado, Daniel, *Indígenas urbanos y derechos culturales*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2006.

podrían sugerir una ciudadanía indígena? Veamos el contenido de los artículos:

Artículo 4o.

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

Artículo 8o.

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

En el caso de la Declaración de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, aun cuando no se utiliza el concepto de Ciudadanía, el artículo 14 señala:

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

2. Los indígenas, en particular los niños, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.

3. Los estados adoptarán medidas eficaces, conjuntamente con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tenga acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.

Con esos elementos normativos y el análisis de la realidad de los indígenas rurales o urbanos, y sobre todo con su participación, debemos volver los ojos al concepto de ciudadanía a fin de perfilar posturas en torno a su carácter universal y homogéneo o a la necesidad de repensarla con rasgos intra e interculturales, más allá de una imaginaria sociedad de colectividades en cierta forma encerradas o autoconfinadas en sus diferencias. Por otra parte, habrá que apuntar que el concepto de ciudadanía es considerado ajeno en muchas comunidades indígenas, y es frecuente que señalen “aquí no somos ciudadanos, somos comuneros”, por lo que habrá que preguntarnos si no debemos discutir el concepto en lógica de descolonización. Por último, a mi juicio no escapa al debate la contradicción que entraña para los

derechos a la autonomía, la autodeterminación de los pueblos que están llamados a modificar la naturaleza de los estados si a los derechos individuales de sus integrantes se les hace parte de la ciudadanía, llamémosle universal o igualitaria, para utilizar una figura, si se les coloca sólo como “gobernados” cuando los pueblos aspiran a ser “gobernantes”. Lo que está claro es que tanto el reconocimiento a los derechos colectivos de los pueblos indígenas como a los individuales y diferenciados de la identidad cultural de sus integrantes hacen parte del pluralismo jurídico.

Sin embargo, habría que recordar que hace tres décadas hablar de los derechos de las mujeres indígenas era considerado criterio occidental o divisionismo dentro de las comunidades, hoy se han posicionado políticamente y reivindica tanto los derechos de sus pueblos como los propios, como veremos más adelante.

Por otra parte, dentro de los liderazgos políticos indígenas en lucha por los derechos colectivos de sus pueblos se perfila implícitamente la prioridad frente a impactos a conglomerados de población indígena fuera de sus territorios que resiste individualmente en las ciudades en condiciones de discriminación y pobreza estructural. Esta postura tiende a compartirse por algunos de quienes hemos acompañado las luchas y debates por lograr la ruptura del monismo jurídico

y el reconocimiento de derechos colectivos, sobre todo, cuando desde el discurso liberal de los estados de la región se ha insistido una y otra vez en que son suficientes los derechos individuales. Sin embargo, la dimensión de la presencia indígena urbana tiende a actualizar la necesidad de abordar estas dimensiones de la ciudadanía. Ciertamente, a lo largo de la historia se ha planteado la contraposición entre los pueblos y la llamada "civilización", al respecto, Luis Villoro señaló: "un pueblo, entendido como una comunidad histórica y cultural precede a sus miembros, es por lo tanto una asociación involuntaria y sugiere que se consideren modalidades incluso legales para la pertenencia voluntaria".⁹⁹ Como apreciaremos, si existen tales normas comunitarias sobre la pertenencia y, sin embargo, se presenta la tensión entre los derechos individuales de los indígenas residentes en otra comunidad o ciudad y los implicados en su pertenencia comunitaria, ¿dónde se ubica el concepto de ciudadanía?

670

Veamos dos casos que ilustran la polémica sobre los límites entre la voluntad individual y la autoridad de la comunidad entre los derechos colectivos de los pueblos indígenas y los individuales de sus integrantes:

⁹⁹ Villoro, Luis, "Multiculturalismo y derecho", en Esteban Krotz (ed.), *Antropología jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Barcelona, Anthropos-UAM-I, 2002, pp. 213-233.

1. En 1990, Luis Zacarías, monolingüe e indígena ñañuhu, llegó a la Ciudad de México, con tal de trabajar de manera temporal. Tras un accidente, fue remitido a un Centro de asistencia social para indigentes del entonces Departamento del Distrito Federal. Ahí pasó nueve años en los que ni él ni el Centro referido realizaron alguna acción para promover el regreso a su comunidad de origen. Inicialmente planteamos que la ignorancia de los espacios oficiales y sociales sobre cultura y lenguas indígenas había cobrado una víctima en Luis Zacarías, pues fue diagnosticado de la siguiente manera: “Es incoherente y dice palabras que no se le entienden, su diálogo no tiene ilación [sic], no coopera”. El diagnóstico fue contundente: “Retraso mental moderado, no se puede valer por sí mismo” (Registro de ingreso al Centro de Protección Social de Cuernavaca, Distrito Federal, 9 de octubre de 1990). Nadie más pensó que quizá el problema era más simple: Luis no hablaba español. En 1999, por gestiones oficiales, sin pedirle opinión y ciertamente de buena fe, se logró informar a su comunidad y a su familia la ubicación de Zacarías. Al constatar el interés colectivo por recuperarlo, pues lo consideraban muerto, nos pareció que habíamos saldado, tardíamente, el agravio inicial y que éste era un caso más donde la fuerza de la comunidad atrae y apoya a sus integrantes. Sin embargo, pronto nos dimos cuenta de que prefería regresar a la Ciudad de México –“y que

no lo dejan”–, pues consideraba que en la comunidad “no hay nada”.¹⁰⁰

No había, en consecuencia, ese escenario que imaginábamos del feliz retorno comunitario. Él podía salir y entrar del Centro de asistencia social en cualquier momento. Podía solicitar que localizaran a su familia y a su comunidad y no lo hizo, ya hablaba algo de español. Al parecer, dijo que tenía temor frente a la comunidad porque estaba “en falta” al no haberse comunicado durante años, lo cual también daba idea de reconocimiento a las autoridades indígenas. La paradoja es que por ignorancia de su condición indígena monolingüe se le consideró en 1990 con “retraso mental moderado” y, nueve años después, también por su condición de indígena nos parecía un éxito su reintegración a la comunidad.

672

Podemos preguntarnos si los pueblos tienen dentro de sus facultades el prohibir el ejercicio de un derecho individual como lo es la decisión de salir y no regresar a su comunidad, o bien si asumimos que la autorreivindicación no sólo tiene dimensión frente al resto de la sociedad sino también frente a sus propios pueblos.

2. Otro caso para nuestra reflexión es lo que a continuación se relata: Mamiquetla es una pequeña comunidad

¹⁰⁰ Reportaje de Daniela Pastrana en Masiosare, suplemento del periódico *La Jornada*, 5 de diciembre de 1999.

indígena de origen náhuatl, ubicada en el municipio de Pahuatlán, Puebla, con una población total de 550 habitantes, entre los cuales, un 60% son ciudadanos mayores de edad que colaboran en actividades sociales. La comunidad se rige por autoridades auxiliares como Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Vocales, además, de un Juez de Paz que controla las acciones dentro de la comunidad.

La ciudadanía se considera desde los 15 años de edad para el caso de los hombres, a fin de que puedan desempeñar cargos según los usos y costumbres, ya que todo joven con dicha edad debe colaborar en actividades establecidas por el pueblo, como mayordomías, cargos públicos y faenas, entre otros. Para ser tomados en cuenta como miembros de la comunidad, los hombres desde temprana edad son comisionados para pequeños cargos de apoyo establecidos por las autoridades supremas en beneficio de todos. El primer cargo que se ejerce a temprana edad es el llamado topil (que significa "hijo de"), cuya función es ayudar al principal comisionado: por ejemplo, ser topil del fiscal o sacristán (persona que se encarga de prestar un servicio dentro de la iglesia), o en su caso, la tarea de tocar la campana en ceremonias religiosas y mantener limpio el templo. Este cargo se establece con la autorización de los padres de familia, pues a la edad de 10 a 12 años los jóvenes todavía quedan bajo su responsabilidad. Así, con el paso del tiempo, entre la edad

15 a 16, son considerados como ciudadanos legales del pueblo con capacidad de ejercer actividades culturales y religiosas. Toda persona que se oponga a participar en cargos públicos o colaborar dentro del pueblo es totalmente rechazada de por vida e ignorada por toda la gente, con medidas críticas como firmar un acta de renuncia en donde se declara ser un simple visitante y no radicar en el pueblo para siempre, quedando libre de cargo y deberes.

674

Lo anterior explica que en 2012 cuando Francisco Hernández Xochitla falleció fuera del pueblo, su familia quiso enterrarlo en la comunidad, pero debido a su falta de aportación, como ayuda en cooperaciones, faenas y mayordomías, entre otros, le negaron rotundamente su sepulcro. Sus familiares acudieron al Presidente auxiliar de la comunidad, incluso le ofrecieron dinero, y éste a su vez llamó a toda la comandancia, la cual se negó. Después de varias horas, el pueblo se había enterado de lo que pasaba, ya estaba el difunto en el pueblo para velarlo. El Presidente junto con el Juez de Paz de la comunidad convocaron a una Asamblea general para tomar la decisión, incluso la familia había ido con el fiscal para pedirle que empezara a tocar la campana (esto siempre se hace durante tres días y tres noches antes de enterrar al muerto), pero el fiscal no aceptó.

La Asamblea rechazó el entierro del difunto, a pesar de que un profesor miembro de la comunidad amenazó a la

comunidad con denunciarlos con los derechos humanos por violar un derecho individual, sin embargo, no lo tomaron en cuenta. Por el contrario, aseveraron que bajo ningún motivo aceptarían los restos de un individuo que no hubiera cumplido con los deberes del pueblo. Por consecuencia, eso constituía un castigo inquebrantable. Al día siguiente, policías de la cabecera municipal agredieron y detuvieron al Juez de Paz, por considerar que él era el responsable de no permitir el entierro, no obstante, toda la comunidad se acercó rápidamente para apoyarlo.¹⁰¹ Después de todo, concluye la relatora, “al muerto lo regresaron por donde vino”.

Queda uno de tantos testimonios sobre el ejercicio del derecho de los pueblos a sancionar el incumplimiento a las normas comunitarias propias de su organización social. Un líder indígena mixe, ya fallecido, Floriberto Díaz Gómez me señalaba en 1994 que así como existe la razón de Estado, también existe la razón de comunidad, ¿será éste el caso en una comunidad de pocos habitantes que endurece sus reglas para proteger su permanencia? Es cierto que son pocos los casos de este tipo, pero de esas excepciones debemos nutrirnos para no envolvernos en el manto romántico

¹⁰¹ Obdulia Tepehuaxco Tlaixco, alumna de licenciatura en Educación Indígena de la Universidad Pedagógica Nacional, Ajusco-Distrito Federal.

de la regla general y evitar la emisión de juicios culturales generalizados frente a casos concretos.¹⁰²

c. La ciudadanía distante: mujeres indígenas, iguales y diferentes

En los últimos años, las mujeres indígenas, inmersas en la dinámica del movimiento político de los pueblos indígenas, han construido nuevos espacios políticos propicios para la reivindicación de sus demandas propias. Muchas de ellas son similares a las comunes a toda mujer, pero otras cuestionan desde adentro de su cultura y sus pueblos, ciertas concepciones y prácticas avaladas por la llamada "costumbre".

676

La situación material de muchas comunidades indígenas ha impuesto modificaciones severas al sentido original que tenían muchas de las prácticas sociales tradicionales, como es el caso del sistema de cargos. Este contexto de cambios ha involucrado a la mujer, quien está crecientemente asumiendo responsabilidades distintas a las que tradicionalmente le habían sido reservadas. Un ejemplo de ello es el fenómeno de la migración, donde la mujer se queda en la comunidad a cargo del conjunto de las tareas, tanto domésti-

¹⁰² Publiqué estas reflexiones en *La Jornada semanal*, suplemento Masiosare, el 19 de diciembre de 1999.

cas y familiares como agrícolas, en su caso. Cuando observamos estos cambios radicales y objetivos en la posición de las mujeres indígenas dentro de la comunidad, jamás escuchamos que se les acuse de atentar contra la tradición. En cambio, en múltiples casos han sido cuestionadas cuando han señalado la necesidad de modificar o suprimir ciertas prácticas, como el matrimonio obligado o pactado por los padres a edades tempranas sin su consentimiento.

Sin embargo, cada vez con mayor fuerza y presencia, las mujeres indígenas defienden su cultura y a la vez se niegan a asumirla como una foto fija, inamovible. Por ello han planteado lo siguiente:

“Las mujeres indígenas cumplimos un papel productivo y simbólico igual de importante que los hombres, sin embargo, por lo general somos excluidas de las decisiones públicas y vivimos expuestas a situaciones violentas que no consideran nuestro punto de vista, que se nos impongan las parejas, o al excluirnos del derecho a la herencia, que no nos vengán a decidir sobre el número de hijos e hijas que queremos, a no sufrir violencia, etc. Todas estas situaciones están justificadas por los usos y costumbres tradicio-

nales. Concluyen que la costumbre es buena cuando respeta a la mujer”.¹⁰³

Podemos apreciar en este planteamiento que las demandas se formulan de manera directa, no hay discurso teórico aun cuando se perfila una concepción al abordar con claridad la interrelación entre la pertenencia de la mujer a los pueblos indígenas y la reivindicación de que su participación en el proceso político general incluye la demanda de transformar la situación en la que viven dentro de esas colectividades culturales.

678

Por otra parte, si bien existen una serie de normas internacionales, constitucionales y legales relativas a los derechos de la mujer en general, continúa ausente la mujer indígena con su doble problemática, la de género y la de pertenencia étnica. Observamos que en la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU, no se mencionan derechos específicos de la mujer indígena ni se demanda a los pueblos interesados la revisión de este tema. La consideración que se hace sigue siendo de tinte paternalista al señalar la vulnerabilidad de la mujer y los niños, cuando en verdad se trata de la violación de los derechos humanos, además, sin

¹⁰³ Posición expresada en la creación del Congreso Nacional Indígena en México (octubre de 1996).

asumir la posibilidad de que alguna comunidad indígena llegara a resultar responsable de violar tales derechos.

Todo ello da cuenta de la necesidad de que los pueblos indígenas al contar con un marco de ejercicio de derechos y de reconocimiento a su autonomía, sean congruentes con el respeto a los derechos de las mujeres y establezcan las condiciones para que sea sancionada toda afectación en las comunidades, cuya aplicación opere en detrimento de los derechos individuales de sus integrantes, hombres y mujeres. Con lo anterior, no pretendo insinuar que la mujer debe supeditar sus demandas propias a las de sus pueblos, o que prácticas cuestionadas se mantengan ocultas por el temor de transgredir a la cultura y a los derechos colectivos; destaco que se pueden promover cambios internos dentro de los pueblos que revaloren y recoloquen a la mujer indígena con su plena participación.

No olvidemos que también en materia de género, la hegemonía ideológica es monocultural. Por ello, se requiere repensar al género a partir de la diversidad y no ver esta dimensión como un elemento que atañe sólo a quienes pertenecen a culturas consideradas "minoritarias". Así, en la medida en que cambie la relación de los pueblos indígenas con el conjunto de la sociedad, y ésta se dé en términos de respeto y sin el requisito obligado del sacrificio de su iden-

tividad o de sus formas de organización social, en esa medida se establecerán relaciones interculturales sólidas, en un marco de ejercicio de libertades y no de sometimiento o imposición. De estas disyuntivas sólo nos pueden sanar el principio de auténtico respeto cultural y de género que supere a la propuesta de simple tolerancia, no sólo en el plano jurídico sino ante todo en la dimensión ética.

8. Perspectiva

En este apartado se dio cuenta de los criterios progresivos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, transitando de la consideración individual al interés jurídico de diversas colectividades indígenas que se autoidentifican como pueblos. Aún se observa la tensión para ubicar directamente al pueblo y/o comunidad, observemos como el caso Yaqui sí fue reconocido a través de sus autoridades tradicionales, en contraste en el caso de Cherán, éste se fundamentó en el reconocimiento previo como municipio regido por usos y costumbres. La realidad de los pueblos en todo el país es muy compleja y no es equivalente al fenómeno muy propio de Oaxaca, que tiene una evidente cercanía comunitaria indígena con los municipios por usos y costumbres.

Por otra parte, es notoria la ausencia de un posicionamiento de la Suprema Corte sobre la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas, así como del ca-

rácter procedimental del derecho a la consulta, cuyo incumplimiento vulnera de manera directa el derecho sustantivo a las tierras y territorio de los sujetos colectivos de derecho, que son titulares de la autonomía reconocida en el artículo 2o. constitucional. Esta óptica resolvería los falsos problemas sobre quién tiene y quién no interés jurídico, sobre las características que deben garantizarse acerca del derecho a la consulta y sobre las medidas que deben tomarse como efecto de su violación y respetar con ello el derecho al territorio.

Sería importante que la Suprema Corte sancione de manera directa la violación al derecho a la consulta, pues resulta insuficiente e incluso incongruente, a pesar de los avances en las resoluciones comentadas, que se decida una suerte de reposición del procedimiento al señalar que la consulta debe realizarse; y sin dar cuenta de que la decisión estatal inconsulta, sea a través de una Manifestación de Impacto Ambiental o del otorgamiento de una concesión, ya que estaban viciadas de origen y debían anularse, en consecuencia, suspender en definitiva la obra o proyecto inconsulto; en el caso de Cherán se anularía la reforma impugnada por el vicio de origen. Un criterio similar ha sido definido por la Suprema Corte en materia penal¹⁰⁴ ante violaciones al

¹⁰⁴ Por ejemplo, en el caso de los sentenciados por la Masacre de Acteal en Chiapas en diciembre de 1997.

debido proceso, en el cual se decretó la inmediata libertad de los afectados por dichas violaciones. En última instancia está en juego la justiciabilidad pluricultural que sólo puede concretarse mediante la autonomía de los pueblos en el marco del Estado nacional.

Por otro lado, respecto a la ciudadanía, si bien la asignatura pendiente se ubica en el Poder Judicial, en un sentido más amplio, como marco de interpretación acerca de los derechos humanos individuales de los integrantes de los pueblos indígenas, por lo que es momento de preguntarnos: ¿es suficiente la noción vigente de ciudadanía, por sí misma, para incluir en pie de igualdad a los grupos históricamente excluidos y discriminados por cuestiones de identidad cultural? o, al menos en algunos casos, ¿será necesario agregar disposiciones particulares?, ¿requieren derechos adicionales para que los indígenas que provienen de otros pueblos y son residentes en espacios urbanos ejerzan sus derechos individuales y comunes a las demás personas de su país?, ¿qué papel deben jugar los pueblos indígenas en esa definición?, o bien ¿qué se propone para que un ciudadano indígena ejerza el derecho a la vivienda, a la salud y al empleo en espacios urbanos? Todo ello en contexto de la discriminación estructural que padecen, ¿cuál es la modalidad más adecuada?, ¿reformular el conjunto de leyes?, ¿o una Ley Indígena *ad hoc*?, ¿es válido restringir los derechos adicionales

sólo a los de tipo culturalista?, ¿será necesario abordar las propuestas de ley, de políticas públicas y de criterios judiciales en términos de acción afirmativa, para la llamada discriminación positiva?

Para los anteriores cuestionamientos existe un debate, pues se ha señalado que el énfasis en el reconocimiento de las diferencias, en la interculturalidad –y la diversidad, yo agregaría– es el diálogo y la valoración del “diferente” para generar relaciones de equidad. El primer concepto entraña relaciones afirmativas y el segundo relaciones transformativas.¹⁰⁵ En contraste, pensadores como Boaventura de Souza Santos, considera indispensables las acciones afirmativas por discriminación positiva para resolver la injusticia histórica. El poscolonialismo es el reconocimiento de que hay una deuda histórica y que no basta pensar en el futuro para resolver las cosas; es necesario un encuentro con el pasado y ese encuentro es la parte más dolorosa porque no se reduce a palabras, se trata de políticas”.¹⁰⁶

De todo lo anterior, observamos que no es suficiente la dimensión colectiva de los derechos indígenas trasladada

¹⁰⁵ Tubino, Fidel, “La praxis de la interculturalidad en los Estados nacionales latinoamericanos”, *Cuadernos interculturales*, Viña del Mar, vol. 3, núm. 5, julio-diciembre, 2005, pp. 83-96.

¹⁰⁶ Cfr. Souza Santos, Boaventura de, *Pensando el Estado y la Sociedad: desafíos actuales*, La Paz, CIDES-UMSA La Paz, 2008.

a esta nueva situación. ¿Qué hacer para que todo este proceso propicie un nuevo tipo de ciudadanía?, una ciudadanía ampliada, para que esta comunidad de ciudadanos con raíz originaria histórica proveniente de los pueblos, sean incluidos sin el sacrificio de sus identidades originarias. ¿Cómo seguimos este camino para que propiciemos el combate al racismo y a la discriminación que permean la cultura de nuestro país? Los indígenas urbanos, por ejemplo, se colocan entre los derechos colectivos de los pueblos de origen, como el de autonomía, y a la vez deben ser titulares de derechos culturales individuales que les permiten mantener su identidad, así, van reformulando la noción de ciudadanía, desbordando los límites definidos por el liberalismo y estableciendo contornos de nuevos contenidos. La emancipación por la que luchan no es sólo política sino también personal, social y cultural. No plantean un rechazo de la política, sino una ampliación más allá del marco liberal de la distinción entre Estado y sociedad.¹⁰⁷

Es muy pertinente el clásico argumento de que hay que buscar una nueva articulación entre políticas de igualdad y políticas de identidad. En primer lugar, es necesario reconocer que no toda diferencia es inferiorizadora. Por ello,

¹⁰⁷ Cfr. Souza Santos, Boaventura de, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, 2002.

“la política de igualdad no tiene que reducirse a una norma identitaria única [...] tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza; tenemos derecho a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza”.¹⁰⁸

Luis Villoro perfiló el ideal a alcanzar el Estado plural, basado en la unión libre de muchos pueblos y etnias, un Estado incluyente de todas las diferencias. Su unidad no resultaría de la imposición de un grupo de una nacionalidad sobre las demás, sino de la cooperación de todos en un propósito común. Sería “un mundo donde caben muchos mundos”.¹⁰⁹

En síntesis, nuestro desafío es pensar en la refundación del Estado en una lógica que disloque la centralidad excluyente del monismo jurídico para dar cabida a los sujetos políticos de los pueblos indígenas y a sus integrantes donde sea que residan. Sin embargo, hoy se aprecia el riesgo de sustitución estatal en la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, o dicho de otra manera, la continuación de la tutela integracionista por otros medios.

¿Cómo lograr esto sin condenar a los pueblos a una lógica de reconocimiento sólo comunitario con limitado acceso

¹⁰⁸ Cfr. Souza Santos, Boaventura de, *La caída del ángelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, 2003.

¹⁰⁹ Villoro, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, op. cit., nota 94.

a los espacios de representación nacional? Por otra parte, hemos mencionado ejemplos de casos resueltos en lógica comunitaria que indican tensiones en los ámbitos de la justicia propia de los pueblos y comunidades. Sin duda la reflexión sobre la ciudadanía intra o inter cultural crecientemente requerirá atención para dirimir posturas en torno a la necesidad de acciones afirmativas, normativas y de políticas públicas, a fin de favorecer procesos de reconstitución identitaria de los indígenas urbanos.

686

Si bien, en este texto hemos puesto el énfasis en el discurso jurídico históricamente incipiente de la Suprema Corte de Justicia relativo a derechos colectivos de los pueblos, queda claro que la solución no se agota en el Poder Judicial, sin embargo, puede ser propicio para ejercer un real mecanismo de control constitucional sobre las decisiones de los otros Poderes del Estado. La pregunta central es: ¿cómo alcanzar la justiciabilidad de los derechos de los pueblos en contextos de intereses económicos, proyectos y concesiones que apelan a la idea de progreso mediante inversiones nacionales o extranjeras que provocan despojos en los territorios de los pueblos indígenas?

El gran desafío para el Poder Judicial será asumir el compromiso de defender la existencia de los pueblos indígenas que dan sentido a la nación pluricultural que históricamente nos identifica.

Fuentes

- ALBO, Xavier, *Ciudadanías Étnicas*, La Paz, Cipca, 2005.
- BONILLA MALDONADO, Daniel, *Indígenas urbanos y derechos culturales*, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2006.
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro, *La reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, UNAM, 2011.
- CASTRO Y CASTRO, Juventino, *Memoria del seminario internacional de administración de justicia y pueblos indígenas*, La Paz, S.E., 1998.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*, S.P.I., 2010.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *et al.*, *Derechos y cultura indígena: los dilemas del debate jurídico*, México, Porrúa, 1998.

_____, "Las Trampas del consenso", *Revista Nexos*, México, núm. 1, 1o. de octubre, 2013, pp. 22-24.

CRUZ RUEDA, Elisa, "Mecanismos de consulta a pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT: el caso mexicano", *Revista pueblos y fronteras digital*, México, núm. 5, junio-noviembre 2008.

688

ESCALANTE, Fernando, "Larráinzar: un acuerdo políticamente correcto", *Revista Vuelta*, México, núm. 232, marzo de 1996.

FERRER Mac GREGOR, Eduardo, *et al.*, (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM-Konrad Adenauer Stiftung, t. I, 2013.

FLORESCANO, Enrique, y COSSÍO DÍAZ, José Ramón, (coords.), *Hacia una nación de ciudadanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

GÓMEZ RIVERA, Magdalena, *Derechos Indígenas: lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1995.

_____, (coord.), *Derecho indígena*, México, Instituto Nacional Indigenista-Asociación Mexicana para las Naciones Unidas, 1997.

_____, "Derecho indígena y constitucionalidad", en Krotz, Esteban (Ed.) *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Barcelona, Anthropos-UAM, 2002, pp. 235-277.

_____, "Pending constitutionality: an analysis of the mexican legal reform process concerning indigenous peoples", en Kuppe, René y Potz, Richard (eds.) *Law and anthropology. International yearbook for legal anthropology*, Martinus Nijhoff Publishers, S.L.I., vol. 12, 2005, pp. 175-195.

_____, "El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo", en Berraondo, Mikel (coord.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, pp. 133-151.

_____, *et al.*, (coords.), *Justicia y diversidad en América Latina*, México, CIESAS-Flacso Ecuador, 2011.

_____, "Los pueblos indígenas y la razón de Estado en México: elementos para un balance", *Revista Nueva Antropología*, México, vol. XXVI, núm. 78, enero-junio, 2013, pp. 43-62.

_____, "Los derechos permitidos a una década de la contrarreforma indígena Mexicana: problemario", en Escárzaga, Fabiola *et al.*, (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y transformación social*, México, UAM-BUAP-CIESAS, vol. III, 2014, pp. 637-666.

_____, "Claroscuros del derecho a la consulta: casos Yaqui y del Concejo Mayor de Cherán", en Valladares, Laura (coord.), *Nuevas violencias en América Latina. Los derechos indígenas ante las políticas neoextractivistas y las políticas de seguridad*, México, UAM-Juan Pablos Editor, 2014, pp. 185-223.

_____, "La constitucionalidad pendiente: la hora indígena de la Corte", en Hernández, Rosalva Aída *et al.*, (coords), *El Estado y los indígenas en*

tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad, Porrúa-CIESAS-Cámara de Diputados, México, 2004.

HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y Validez*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 1998.

HELD, David, *Modelos de Democracia*, México, Alianza Editorial, 1992.

KYMLICKA, Will y NORMAN, Wayne, "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía", *Revista de estudios sobre el estado y sociedad*, Madrid, núm. 7, 1998.

—————, *Liberalism, community and culture*, Nueva York, Oxford University Press, 1989.

MARSHALL, T. H. "Ciudadanía y clase social", *Revista española de investigaciones sociológicas*, Madrid, núm. 79, julio-septiembre, 1997.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT por Tribunales Nacionales e Internacionales en América Latina. Una recopilación de casos*, Perú, 2009.

SOUZA SANTOS, Boaventura de, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, 2002.

_____, *La caída del Ángel Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, 2003.

_____, *Pensando el Estado y la sociedad: desafíos actuales*, La Paz, CIDES-UMSA La Paz, 2008.

TOMEI, Manuela y SWEPSTON, Lee, *Los pueblos indígenas y tribales: guía para la aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT*, Ginebra, OIT, 1996.

TAYLOR, Charles, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Trad. de Mónica Utrilla de Neira, México, FCE, 1993.

TUBINO, Fidel, "La praxis de la interculturalidad en los Estados nacionales latinoamericanos", *Cuadernos Interculturales*, Viña del Mar, vol. 3, núm. 5, julio-diciembre, 2005, pp. 83-96.

VALLARTA, Ignacio, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX, Cuestiones constitucionales*,

Votos, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879-1883, t. IV, pp. 49-83.

VILLORO, Luis, *Estado plural, pluralidad de culturas*, México, UNAM-Paidós, Barcelona, 1998.

_____, "Multiculturalismo y Derecho", en Esteban, Krotz (ed.), *Antropología jurídica: perspectivas socio-culturales en el estudio del Derecho*, Barcelona, Anthropos/UAM-I, 2002, pp. 213-233.

YOUNG, Iris Marion, *Justice and the politics of difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Tesis aisladas y de jurisprudencia

693

"AUTORIDADES INDÍGENAS REGIDAS POR USOS Y COSTUMBRES. EL NOMBRAMIENTO QUE OTORGAN PARA QUE UN GOBERNADO DESEMPEÑE UN SERVICIO PÚBLICO, SIN SU CONSENTIMIENTO Y SIN REMUNERACIÓN ALGUNA, ES UN ACTO VIOLATORIO EN SÍ MISMO DE LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL". (Novena Época; Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, marzo de 2008, página 1735, Tesis: XIII.1o.35 A, Tesis aislada).

“COMUNIDADES INDÍGENAS LA OMISIÓN DE CREAR EL CONSEJO CONSULTIVO REGIONAL A QUE SE REFIERE EL DECRETO 409/96 I.P.O., PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE CHIHUAHUA EL 1o. DE ENERO DE 1997, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y LOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA RECONOCIDOS EN FAVOR DE AQUÉLLAS”. (Décima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 2, mayo de 2013, Página 1347, Tesis: 2a. XXXIII/2012 (10a.), Tesis aislada).

694

“PERSONA INDÍGENA. PARA QUE SEA EFICAZ LA “AUTOADSCRIPCIÓN” DE UN SUJETO A UNA COMUNIDAD INDÍGENA, DEBE REALIZARSE DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA O LA PREINSTRUCCIÓN DE LA CAUSA”. (Décima Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo 1, diciembre de 2013, Página 278, Tesis: 1a./J. 58/2013 (10a.), Jurisprudencia).

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER-

LA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE". (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 429, Tesis: P./J. 83/2011 (9a.), Jurisprudencia).

"DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL". (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXI, febrero de 2010, página 114, Tesis: 1a. XVI/2010, Tesis Aislada).

"EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS. AL CONSTITUIR FORMAS DE ORGANIZACIÓN INTERNA ESTABLECIDAS CONSTITUCIONALMENTE, EL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA GENERAL, ASÍ COMO LA ELECCIÓN DEL COMISARIADO, SON

ACTIVIDADES QUE NO FORMAN PARTE DEL EJERCICIO DEL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS". (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 115, Tesis: 1a. XVII/2010, Tesis aislada).

"INDÍGENAS. DERECHOS MÍNIMOS QUE LES ASISTEN EN EL JUICIO". (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 408, Tesis: 1a. CXCVII/2009, Tesis aislada).

"LIBRE DETERMINACIÓN Y AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIONES III Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, Noviembre de 2010, página 1214, Tesis: 1a. CXII/2010, Tesis Aislada).

“PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. EN LOS JUICIOS Y PROCEDIMIENTOS DE QUE SEAN PARTE, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN TOMAR EN CUENTA TANTO LAS NORMAS DE FUENTE ESTATAL APLICABLES COMO SUS COSTUMBRES Y ESPECIFICIDADES CULTURALES”. (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 290, Tesis: 1a. CCXI/2009, Tesis Aislada).

“PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN”. (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 291, Tesis: 1a. CCXII/2009, Tesis Aislada).

“PERSONAS INDÍGENAS BILINGÜES O MULTILINGÜES. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS

UNIDOS MEXICANOS". (Novena Época, Instancia: Primera Sala Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 293, Tesis: 1a. CCVIII/2009, Tesis Aislada).

"PERSONAS INDÍGENAS. GRADO DE RELEVANCIA DEL CONOCIMIENTO DE LA LENGUA PARA LA APLICACIÓN DE LAS PREVISIONES DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 293, Tesis: 1a. CCIX/2009, Tesis Aislada).

"PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. EN LOS JUICIOS Y PROCEDIMIENTOS DE QUE SEAN PARTE, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN TOMAR EN CUENTA TANTO LAS NORMAS DE FUENTE ESTATAL APLICABLES COMO SUS COSTUMBRES Y ESPECIFICIDADES CULTURALES". (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre

de 2009, página 290, Tesis: 1a. CCXI/2009,
Tesis Aislada).

“PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. APARTADO A, FRACCIÓN VIII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 290, Tesis: 1a. CCX/2009, Tesis Aislada).

“PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN”. (Novena Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 291, Tesis: 1a. CCXII/2009, Tesis Aislada).

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en diciembre de 2015 en los talleres de Gráfica Romeo, calle 3 oriente, manzana 7, lote 4, Colonia Isidro Fabela, Delegación Tlalpan, C.P. 14030, México, D.F., México, D.F. Se utilizaron tipos Calibrí de 10 puntos, Verdana de 9 y 11 puntos, y Nexa Bold de 16 y 18 puntos. La edición consta de 1,500 ejemplares impresos en papel bond de 90 grs.

