



Las tierras indígenas en México: los retos de la regulación

Mtro. Francisco López Bárcenas¹

Enrique Pérez Suárez

Presentación

El día 27 de marzo del presente año, un grupo de diputados, pertenecientes a diversos partidos políticos, presentó en el pleno de la Cámara una iniciativa de Ley Federal Agraria, donde, entre otras materias, se proponía una sección de tierras indígenas. La iniciativa fue turnada a las comisiones de Reforma Agraria y de Agricultura y Ganadería para que emitieran un dictamen que posteriormente será discutido en el pleno de la Cámara y que decidirá si lo aprueba o lo desecha. De aprobarlo pasará a la Cámara de Senadores y —si también lo aprobara— se convertirá en Ley.

El tema de las tierras indígenas es uno de los que más problemas ha encontrado para su regulación, mismos que se han manifestado en las discusiones del grupo formado por la Comisión de Reforma Agraria para analizar la propuesta. No obstante lo anterior, la mayoría de los participantes coincidieron en la necesidad de regular la materia y con ese ánimo la analizaron y la modificaron en lo que consideraron conveniente para elaborar una propuesta de dictamen, el cual deberá analizar la Comisión y, si lo considera apropiado, será el que turne al Pleno de la Cámara de Diputados para su análisis.

De acuerdo con lo anterior el debate importante sobre el tema está pendiente todavía. Por esa razón y con la finalidad de aportar elementos que lo enriquezcan se han escrito estas líneas, cuyo contenido se agrupa en los siguientes apartados:

¹Investigador del CEDRSSA .

los pueblos indígenas de México; las tierras indígenas; razones para la protección de las tierras indígenas; los pueblos indígenas en el orden jurídico; la Constitución Federal y las tierras indígenas; la regulación de las tierras indígenas en el orden internacional, entre estas el Convenio 169 y la jurisprudencia internacional; la regulación de las tierras indígenas en el derecho comparado; las tierras indígenas en la iniciativa de Ley y la propuesta de dictamen. Al final se anotan algunas conclusiones.

1. Los pueblos indígenas de México

No existen datos únicos para cuantificar la magnitud poblacional de los pueblos indígenas. El Consejo Nacional de Población (Conapo) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) —antes Instituto Nacional Indigenista— estiman que en el país existen alrededor de 12.7 millones de personas indígenas, incluyendo las que se consideran como indígenas que, aunque ya no hablen su lengua materna, participan de la vida comunitaria de muy diversas maneras: forman parte de su sistema de cargos, rigen su comportamiento por sus propios sistemas normativos, etcétera. El número, aunque indicativo por las razones anotadas, arroja 10.5% de población indígena en México con relación a la población total, porcentaje bastante significativo de la presencia de los pueblos indígenas en nuestro país (INI, PNUD, CONAPO, 2002: 47-49). Los mismos datos oficiales informan que en la actualidad se pueden encontrar, dentro de sus habitantes, 62 lenguas originarias distintas, reconocidas como lenguas maternas, y de ahí se deriva que en nuestro país existen al menos 62 pueblos indígenas. Estamos frente a un criterio operativo que resulta estrecho pues la lengua, siendo un elemento importante, no es el único que identifica a un pueblo indígena y, como veremos mas adelante, la legislación internacional y nacional reconoce el

criterio de la autoadscripción.

Cada uno de los pueblos indígenas posee características propias que los identifica entre sí al tiempo que los distingue de los demás, por lo que es un error referirse a ellos como si fueran iguales. Esas diferencias se expresan con elementos subjetivos como: mitos de origen, visión del mundo, sentido del orden y de justicia; hasta elementos objetivos como formas propias de gobierno, estructuradas a partir de sus sistemas de normas, incluso las formas de organización para la producción, que van desde la ayuda mutua y el trueque hasta relaciones laborales, de comercio y con la tierra.

Algunos de los pueblos indígenas de México no admiten el calificativo de indígenas, debido a la carga discriminatoria que este vocablo ha tenido durante muchos años. Ellos prefieren llamarse tribus, como los yaquis, en el norte de Sonora; nación, como los purépechas, en Michoacán; originarios, como en el Distrito Federal, o maya-hablantes, como en la península de Yucatán. Otros, incluso no admiten esos calificativos y prefieren que les denominen por sus nombres originales, como los zapotecos de Oaxaca, por ejemplo. Aunque también hay que advertir que muchos de los nombres con que se conoce a los pueblos indígenas fueron impuestos por otros pueblos que los sojuzgaron antes de la conquista, durante o después de ésta. Así, los comúnmente conocidos como mixtecos en realidad se denominan *Núú savi*, o los huicholes, *wirrárika*.

El mosaico cultural de los pueblos indígenas es muy amplio y diverso, no sólo porque cada uno de ellos es portador de una cultura diferente a la de los demás sino también por su magnitud y distribución en el territorio nacional. La entidad federativa que concentra la mayor cantidad de hablantes de lenguas indígenas es Oaxaca con 19 por ciento de la población indígena nacional, Chiapas ocupa el segundo lugar con 14 por

El tema de las tierras indígenas es uno de los que más problemas ha encontrado para su regulación

Cada uno de los pueblos indígenas posee características propias que los identifica entre sí al tiempo que los distingue de los demás, por lo que es un error referirse a ellos como si fueran iguales

ciento, seguido de Veracruz, Yucatán y Puebla, mientras las que concentran menos población indígena son los estados de Aguascalientes, Zacatecas y Colima (INEGI, 1993: 3).

La población indígena se encuentra distribuida en 803 municipios eminentemente indígenas, es decir, que tienen más de 30% de población indígena, aunque se les puede encontrar distribuidos en cerca de 44,000 localidades, de las cuales 17,538 son eminentemente indígenas que se ubican en 1,054 municipios; lo que significa que en 44 por ciento de los municipios del país hay, cuando menos, una localidad indígena, y en éstos vive más de 71 por ciento de la población indígena. El 29 por ciento restante vive en localidades en las que predomina la población no indígena (Embriz Osorio y Ruiz Mondragón, 2003: 95-96).

2. Las tierras indígenas

Si bien la población indígena es importante por el porcentaje que representa dentro de la población nacional, su distribución en los estados de la República y las localidades que ocupan, esa importancia aumenta cuando observamos la cantidad de tierra del territorio nacional que ocupan. El Censo Agropecuario de 1991 mostró que en el país existen 1,115 municipios en donde se localizan núcleos agrarios con población indígena; en esos municipios se concentran 15,430 ejidos y comunidades y en 6,830 su población es eminentemente indígena, lo que representa 44.2% del total (Robles Berlanga y Concheiro Bórquez, 2004: 8-10).¹ Asimismo, en cuatro de cada diez núcleos agrarios con población indígena, los ejidatarios indígenas son menos de la mitad de los sujetos con derecho a la tierra. Estas cifras demuestran que un gran número de núcleos agrarios tiene como beneficiarios a una población indígena plural, muchos

de los cuales carecen de tierra o la poseen, pero no están regularizados sus derechos sobre ella.

La propiedad de la tierra de los pueblos indígenas puede ser: nacional (terrenos nacionales o baldíos), privada, ejidal y comunal, aunque predomina la propiedad ejidal; pues ocho de cada diez núcleos agrarios con población indígena son ejidos y sólo dos son comunidades agrarias. Esta situación se explica por las políticas de reconocimiento de derechos agrarios posteriores a la revolución de 1917, que privilegió la formación de ejidos sobre el reconocimiento de las comunidades agrarias, lo cual se manifestó en la falta de disposiciones jurídicas sobre el procedimiento para la titulación de terrenos de bienes comunales; dificultades para demostrar los derechos sobre la tierra, además de negligencia política. Pasaron 40 años después de la promulgación de la Ley de Dotaciones y Restituciones del 6 de enero de 1915, para que se intensificara el reconocimiento de derechos de propiedad de las comunidades.

De las 2,162 comunidades agrarias que existen en el país, sólo 58.6% tiene población indígena, el resto se conforma de población mestiza. Esta situación se explica en virtud de que el reconocimiento, confirmación y titulación de bienes comunales está asociado con el concepto "los pueblos que guardan el estado comunal" y no con el de "pueblos indígenas". Esta situación dio como resultado que entre comunidad indígena y comunidad agraria existan diferencias, pues ni todas las comunidades indígenas tienen un régimen agrario comunal, ni todas las comunidades agrarias corresponden a comunidades indígenas.

No se ha identificado con exactitud la propiedad privada, pero por la importancia de la población indígena y la tenencia de la tierra que predomina

La propiedad de la tierra de los pueblos indígenas puede ser: nacional privada, ejidal y comunal, aunque predomina la propiedad ejidal; pues ocho de cada diez núcleos agrarios con población indígena son ejidos y sólo dos son comunidades agrarias

¹ A menos que se indique lo contrario, todas las cifras sobre este tema provienen de la misma fuente.

en algunos municipios, podemos inferir que un número importante de indígenas es propietario privado. Lo anterior se puede observar en las regiones de: Zongolica, Veracruz; la Sierra Mazateca, Oaxaca; en los municipios de Pantepec, Simojovel, San Cristóbal de las Casas, Salto del Agua, San Juan Cancuc, en Chiapas, y en algunos municipios como Atlapexco, San Felipe Orizatlán y Huazolinga en la región de la huasteca hidalguense.

La población indígena que tiene derechos sobre la tierra en ejidos y comunidades se concentra básicamente en seis estados —Chiapas, Veracruz, Yucatán, Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí—, aunque su distribución se verifica en casi toda la República Mexicana; en 25 entidades del país se ha identificado al menos un núcleo agrario con población indígena. Incluso, en cuatro entidades del norte del país —Chihuahua, Sonora, Durango y Sinaloa— la superficie que posee la población indígena representa 21.3% del total registrado para estos grupos.

Una característica de los núcleos agrarios con población indígena es que se localizan en municipios templados o cálidos y con buenas precipitaciones; 80.9% presenta precipitaciones mayores a 500 milímetros anuales y la mitad mayor a los 1,000 mm, por lo que se consideran captadores de agua. Esta situación ha llevado a que sobre sus tierras o lo que fueron sus tierras se hayan construido las principales presas generadoras de electricidad del país, sin que a ellos les haya dejado muchos beneficios. Otra es la disponibilidad de recursos naturales. Se calcula que nueve de cada diez núcleos agrarios disponen de algún recurso natural —pastos; piedra, grava y arena; bosques; selvas; materiales metálicos; recursos acuícolas y potencial turísticos—. Aunque se desconoce la calidad de los recursos, se puede afirmar que estos podrían ser una posibilidad de desarrollo productivo para los núcleos agrarios con población indígena. Del

total de núcleos agrarios con bosques y selvas que existen en nuestro país, 28% y 50%, respectivamente, se localiza en ejidos y comunidades con población indígena, producto del papel que los indígenas juegan en el cuidado y desarrollo de los recursos naturales y la biodiversidad.

No obstante, existe una gran contradicción entre la riqueza de sus recursos naturales y la pobreza en que viven los habitantes de los pueblos indígenas. En Campeche, Chiapas, Chihuahua, México, Oaxaca y Veracruz, estados donde se concentran los núcleos agrarios con población indígena dueños de bosques y selvas, la población presenta los niveles de marginación más altos. Lo anterior debiera ser razón suficiente para revisar los marcos normativos y las políticas relacionadas con la explotación de sus recursos, y la potencialidad que representan para el desarrollo de los pueblos indígenas desde su perspectiva.

3. Razones para la protección de las tierras indígenas

Desde hace décadas los pueblos indígenas vienen reclamando a los Estados nacionales de los que forman parte, el reconocimiento y respeto de su concepción sobre la tierra, la relación espiritual que mantienen con ella y las formas específicas de producción, lo que en conjunto representa un derecho de propiedad y disfrute en términos diferenciados al del resto de la población, que actualmente es el dominante. Este reclamo adquiere legitimidad jurídica desde el momento que el Artículo 2 de la Constitución Federal reconoce la existencia de unos sujetos de derecho denominados pueblos indígenas.

En ese sentido, la primera y más importante razón es que esa protección deriva de su condición de pueblos y como tales necesitan de un espacio donde desarrollarse. Además, no puede ser cualquier tierra sino precisamente aquella de

Una característica de los núcleos agrarios con población indígena es que se localizan en municipios templados o cálidos y con buenas precipitaciones; 80.9% presenta precipitaciones mayores a 500 milímetros anuales y la mitad mayor a los 1,000 mm, por lo que se consideran captadores de agua

donde son originarios o, sin serlo, llevan bastante tiempo, lo que les ha permitido establecer una relación simbólica espacial entre el pueblo indígena y la tierra. Existe suficiente evidencia empírica que cuando los pueblos han sido desplazados de sus lugares de origen, se desestructura toda su cosmovisión y las reglas sociales que les dan cohesión (Bartolomé y Barabas, 1997: 79-99).

Muchos especialistas en la materia han expresado el sentido del reclamo. Guillermo Bonfil Batalla, por ejemplo, escribió lo siguiente:

La tierra no se concibe como una mercancía; es un recurso productivo indispensable, pero es más que eso: es un territorio común, que forma parte de la herencia cultural recibida. Ahí, en ese espacio concreto se manifiestan en diversas formas las fuerzas superiores: ahí están las entidades favorables y las maléficas, a las que hay que propiciar, los sitios sagrados, los peligros, las referencias. La tierra es un ente vivo, que reacciona ante la conducta de los hombres; por eso, la relación con ella no es puramente mecánica sino que se establece simbólicamente a través de innumerables ritos y se expresa en mitos y leyendas. Frecuentemente, la imagen que se tiene del mundo está organizada a partir de ese territorio propio, que ocupa el centro del universo. En los pueblos desplazados queda en la memoria colectiva el recuerdo del territorio primigenio y la aspiración de recuperarlo, aun cuando hoy se tengan otras tierras y se pueda ir viviendo (Bonfil, 1990: 64).

Desde esa perspectiva, para los pueblos indígenas la tierra es el elemento fundamental dentro del cual se inscribe la identidad colectiva, no representa sólo una especial adaptación productiva, sino también una compleja relación simbólica. Parte del conjunto de representaciones colec-

tivas que dan vida a las conciencias étnicas se refiere a los territorios propios como marcos físicos y simbólicos de la experiencia grupal. “La tierra —ha escrito Miguel Bartolomé— es cultura en la medida en que ofrece un marco propicio para las relaciones productivas y simbólicas de la sociedad, incluso, ya que el territorio es el resultado de la articulación entre la población y su espacio, puede llegar a ser móvil si la población se desplaza” (Bartolomé, 1997: 86-87).

La relación especial de los pueblos indígenas con la tierra determina usos específicos de ella, mismos que se extienden a los recursos naturales y el conocimiento tradicional ligado a ellos. Por eso es importante que los pueblos indígenas sean protegidos de manera especial por el Estado y respetados por la sociedad.

4. Los pueblos indígenas en el orden jurídico

El reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas es muy reciente. La primera reforma sobre la materia data del año de 1992 y la última del 14 de agosto del 2001, ambas muy cuestionadas por los movimientos indígenas por no reconocer plenamente sus derechos, entre ellos sus territorios. Aun así, en ellas se encuentra la definición de pueblos indígenas como sujetos de derecho, así como sus derechos específicos, entre ellos el de la tierra. Sobre el primer aspecto, el Artículo 2º constitucional expresa que:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio funda-

mental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.²

La redacción de este artículo es similar a la del párrafo "b" del artículo primero del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT), firmado y ratificado por el Estado mexicano desde el año de 1990 y, por tanto, parte integrante del orden jurídico mexicano, en atención a lo dispuesto por el Artículo 133 de nuestra Constitución Federal, mismo que una interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha colocado jerárquicamente por debajo de la Constitución Federal pero por encima de las leyes federales. No hay, pues, innovación del Constituyente Permanente en el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, sino recepción de lo avanzado en el derecho internacional.

Lo novedoso se encuentra en el hecho de que al prescribir la Constitución Federal el carácter multicultural de la nación mexicana su organización debe responder a ese principio. En consecuencia, los derechos que garantiza, los mecanismos para hacerlos valer, las instituciones del Estado y en general todas las normas de comportamiento social deben sustentarse en la multiculturalidad de la nación mexicana. La reglamentación de las tierras indígenas no puede escapar a ese principio.

5. La Constitución Federal y las tierras indígenas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene dos disposiciones jurídicas relativas a tierras indígenas, ambas colocadas en su capítulo de garantías, por lo que es necesario advertir las implicaciones que esto tiene. De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2003: 51), las garantías individuales son:

derechos públicos subjetivos consignados a favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo.

En ese mismo sentido, la doctrina jurídica mexicana ha expresado que:

las garantías o derechos consagrados en la Constitución son derechos mínimos, que por lo mismo pueden ser ampliados o complementados por las Constituciones de los estados (que se limitan en su mayoría a incorporar las garantías de la Constitución federal), por las leyes reglamentarias y, sobre todo, por los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, firmados y ratificados por nuestro país; pero ninguno de todos estos ordenamientos puede contradecir a la Constitución general (Fix Fierro, 1998: 4).

El mismo autor aclara que "la función complementaria de los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos es particularmente importante, ya que en ocasiones consagran derechos todavía no reconocidos o reglamentados expresamente en nuestro ordenamiento jurídico. Pero en la medida en que dichos tratados y convenciones forman parte de la ley suprema de la Unión, en los términos del artículo 133 constitucional, los derechos que consagran pueden ser reclamados ante las autoridades públicas y los tribunales" (*Idem*).

Lo anterior es importante porque permite observar que las garantías individuales consagradas en la Constitución Política son verdaderos derechos que el Estado está obligado a garantizar,



Enrique Pérez Suárez

² Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto del 2001.

estableciendo las formas de ejercerlo y los procedimientos para reclamarlos en caso de que no se cumplan.

Al respecto, la primera disposición sobre la materia se encuentra en el Artículo 27, fracción VII, párrafo segundo, y textualmente expresa que: "La ley protegerá las tierras de los grupos indígenas".³

Se trata de una norma introducida en el cuerpo de nuestra Carta Magna en las reformas al marco jurídico del 28 de enero de 1992, cuyo contenido quedó sin posibilidades de ejercitarse porque nuestra norma suprema no expresó en que consistiría la protección especial de las tierras de los grupos indígenas y la Ley Agraria lo reservó para reglamentarlo en el futuro, al introducir en su artículo 106 una disposición donde se expresaba que "las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo 4º y el segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 27 constitucional",⁴ situación que nunca se presentó.

En la reforma del 14 de agosto del 2001 se derogó el Artículo 4º de la Constitución Federal y su contenido pasó al Artículo 2º constitucional con un sentido más amplio. En relación con esta materia, el apartado A, fracción VI, prescribe que la Constitución:

reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

[...]Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros

o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución.⁵

Esta disposición constitucional, como la anteriormente comentada, se encuentra vigente actualmente y tiene la misma jerarquía normativa, por lo cual, para conocer su contenido y el alcance del mismo, se debe hacer una interpretación sistemática de ellas, buscando la armonía de su contenido, como si se tratara de una sola. Una interpretación formulada de esa manera nos muestra que la norma del Artículo 27 se refiere a una protección especial para las tierras de los grupos indígenas y la segunda al derecho preferente que tienen los pueblos indígenas, como parte de su derecho a la autonomía, para acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de los lugares que habitan, respetando las formas y modalidades de la propiedad de la tenencia de la tierra establecidas en la propia Constitución y dejando fuera los recursos que corresponden a las áreas estratégicas. En otras palabras, la primera regula lo que se refiere a las modalidades del régimen de la propiedad de la tierra, mientras la segunda se refiere a las formas de aprovechamiento de los recursos naturales que en esas tierras existan.

6. La regulación de las tierras indígenas en el orden internacional

Existen diversas disposiciones jurídicas y jurisprudenciales en el derecho internacional que fundamentan el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios. Dentro de las primeras se ubica el Convenio 169 de la OIT, al que nos hemos referido; mientras en las segundas se encuentra la

La Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía

³ Diario Oficial de la Federación, 28 de enero de 1992.

⁴ Diario Oficial de la Federación, 26 de febrero de 1992

⁵ Diario Oficial de la Federación, 14 de agosto de 2001.

resolución de la Corte Interamericana sobre el caso de la comunidad indígena Awas Tingni, contra el Estado de Nicaragua. Estos documentos jurídicos importan porque, de acuerdo con el artículo 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, son las fuentes del derecho internacional (Buergethal et al, 1984) y, como ya se expresó, de acuerdo con el artículo 133 de nuestra Constitución Federal, las normas internacionales de derecho público se integran a nuestro orden jurídico interno si cumplen con los requisitos establecidos por la propia Constitución Federal, como es el caso. Todavía más, la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados, firmada por el Estado mexicano desde el año de 1975, en su artículo 26 prescribe que “todo tratado obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe”, mientras el siguiente claramente expresa que “una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. Se entiende que cuando exista una discordancia entre el derecho internacional y el interno —como es el caso—, debe ser éste el que se modifique para hacerlos concordantes. Siendo este el caso presente interesa analizar el contenido del derecho internacional aludido para conocer el sentido y alcance de sus disposiciones jurídicas.

6.1. El Convenio 169 de la OIT y las tierras indígenas

El contenido del Convenio 169 de la OIT se agrupa en nueve partes. La segunda de ellas se denomina “Tierras”, aunque engloba derechos territoriales y de recursos naturales. En ella se expresa que “al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos

de esa relación”, agregando que “la utilización del término ‘tierras’ en los artículos 15 y 16 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”. Asimismo, protege el derecho de propiedad y posesión sobre tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas, incluyendo que cuando las tierras no las ocupen únicamente ellos, se tomen medidas que garanticen su acceso libre a ellas para realizar actividades de subsistencia o tradicionales y que se establezcan mecanismos adecuados para reivindicar sus tierras cuando esto fuera necesario.

Además de lo anterior, el Convenio 169 protege el derecho a no ser trasladado de sus tierras sin su consentimiento, y en caso de que esto no pueda conseguirse y sea indispensable tal desplazamiento, deberá hacerse después de agotar procedimientos de consulta al resto de la población en donde los indígenas estén debidamente representados. En todo caso, los pueblos desplazados deben conservar el derecho de regresar a sus tierras si desaparecen las causas que motivaron el desplazamiento, y cuando esto no sea posible, deberán recibir tierras cuya calidad y situación jurídica sea por lo menos igual a las que poseían antes del traslado, además de las indemnizaciones que les correspondan por los daños que sufran.

En cuanto a los recursos naturales pertenecientes a los pueblos indígenas, establece que deben protegerse de manera especial, incluyendo su aprovechamiento, administración y conservación, y que en caso de que pertenezcan al Estado, deberán establecerse mecanismos para determinar si su explotación perjudica a los interesados y en qué medida, además de tener el derecho de participar en los beneficios que genere su explotación y a ser indemnizados cuando ésta les perjudique.

Los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, en particular los aspectos colectivos de esa relación

También se protegen las formas que los indígenas utilicen para la transmisión de derechos y se obliga al Estado a establecer medidas que protejan sus derechos cuando la enajenación se haga con personas no indígenas; estableciendo sanciones para el caso de que alguien se aproveche de sus costumbres o su ignorancia de la ley para despojarlos de sus bienes. Todo en congruencia con lo propuesto por el Estado mexicano durante el proceso de consulta de la OIT (OIT, 1996)

6.2. La jurisprudencia internacional: el caso Awas Tingni

El día 31 de agosto de 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió una importante jurisprudencia sobre las tierras indígenas, al resolver la controversia ente la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni y el Estado de Nicaragua. Los antecedentes del caso son los siguientes: en octubre de 1995 la comunidad indígena de referencia demandó ante la CIDH al Estado de Nicaragua —del cual forma parte—, alegando que no había cumplido con sus obligaciones bajo el derecho nacional e internacional de demarcar o garantizar el uso y disfrute de sus tierras. Después de un largo proceso, la CIDH dio la razón a la demandante y recomendó al Estado nicaragüense una serie de medidas para garantizar el derecho de la reclamante. Como el Estado no aceptó las recomendaciones, la Comisión decidió en mayo de 1998 someter a la jurisdicción de la Corte el conocimiento de dicho caso para que ésta fallara de acuerdo con su competencia, lo cual hizo el 31 de agosto de 2001. Igual que la Comisión, la Corte dio la razón a los reclamantes y dentro de sus argumentos estableció los principios importantes que fundamentan la protección especial de las tierras indígenas.

Por ejemplo, respecto al derecho de propiedad, expuso que:

Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad

colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de ésta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. 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, incluso para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras (Inst. Der. Humanos, 2003: 254-255).

De igual manera, en su sentencia, los jueces de la Corte Interamericana, sostuvieron que:

El derecho consuetudinario de los pueblos indígenas debe ser tenido especialmente en cuenta, para los efectos de que se trata. Como producto de la costumbre, la posesión de la tierra debería bastar para que las comunidades indígenas que carezcan de título real sobre la propiedad de la tierra, obtengan el reconocimiento oficial de dicha propiedad y el consiguiente registro (*Idem*).

Más avanzado incluso es el contenido del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas, que propone en su artículo 26 declarar que:

los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás



Liliam Jiménez

recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Ello incluye el derecho al pleno reconocimiento de sus leyes, tradiciones y costumbres, sistemas de tenencia de la tierra e instituciones para el desarrollo y la gestión de los recursos, y el derecho a que los Estados adopten medidas eficaces para prevenir toda injerencia, usurpación o invasión en relación con estos derechos.

Aunque el texto citado todavía no ha sido aprobado por la Asamblea de las Naciones Unidas, no se puede negar su importancia doctrinaria, dado que representa un gran esfuerzo en el marco del derecho internacional por dictar las pautas por donde deben avanzar los derechos de los pueblos indígenas en estos tiempos que corren, mismas que se sustentan en sólidos estudios de su realidad.⁶

6.3. El derecho comparado

La regulación de las tierras indígenas en América Latina tiene bastante recorrido. Desde el año de 1967 en que Bolivia reconoció el derecho de propiedad y posesión de las comunidades que tradicionalmente las ocupan, hasta 2004 en que Venezuela reformó su Constitución para garantizar la propiedad colectiva de las tierras de los pueblos indígenas, catorce países se han ocupado de los derechos indígenas y los han incluido en sus constituciones políticas de muy diversas maneras, lo que se ha traducido en diversos regímenes de propiedad, posesión y uso de ella.⁷ De estos países, ocho han realizado avances importantes sobre materia

de tierras, llegando incluso a regular derechos territoriales; mientras en seis, México incluido, los avances han sido nulos o no se han ocupado del tema (Roldán Ortega, 2002).

En los ocho países que han realizado reconocimientos significativos de reconocimiento legal de las tierras indígenas, existen características específicas comunes que permiten hablar de diversas tendencias en todo el continente. Dichas características tienen relación con la naturaleza jurídica de la figura que se emplea para el reconocimiento, el derecho reconocido —dominio pleno o simple posesión—; las atribuciones y limitaciones que este reconocimiento establece para las comunidades beneficiarias; los mecanismos para el ejercicio del derecho reconocido; las pautas de orden jurídico y político que se siguen para definir las áreas susceptibles de reconocimiento; el tipo de recursos que se dejan a las propias comunidades y los terceros para reclamar contra las decisiones de reconocimiento cuando no estén de acuerdo con ellas; el ámbito de autonomía que se otorgue a las comunidades para la libre administración de los territorios reconocidos, incluidos los derechos conexos que se garanticen a las comunidades en las funciones de uso, cuidado y administración de los recursos naturales, entre otros.

En atención a la naturaleza jurídica del derecho reconocido, pueden distinguirse dos grandes variantes: la de los países que otorgan a los indígenas un pleno derecho de dominio sobre la tierra, y la de aquellos que solamente reconocen a las comu-

Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus tierras y territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, el aire, las aguas, los mares costeros, los hielos marinos, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma

⁶ Entre estos documentos se puede citar el siguiente: *Las poblaciones indígenas y su relación con la tierra*. Documento de trabajo final preparado por la relatora especial, Sra. Erica-Irene A. Daes, Organización de Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/Sub.2/2000/25, 30 de junio de 2000.

⁷ Entre la bibliografía que trata el tema se puede encontrar la siguiente: Roger Plant y Soren Hvalkof, *Titulación de tierras y pueblos indígenas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D. C., enero del 2002, página Web www.iadb.org/sds/ind; José Aylwin O, *El derecho de los pueblos indígenas a la tierra en América Latina: Antecedentes históricos y tendencias actuales*, Documento a ser presentado en la "Sesión del grupo de Trabajo sobre la Sección Quinta del Proyecto de Declaración con especial énfasis en las formas tradicionales de propiedad y supervivencia cultural. Derecho a tierras y territorios", convocada por la Organización de Estados Americanos a celebrarse en Washington D.C. el 7 y 8 de noviembre de 2002; Reconocimiento y demarcación de territorios indígenas en la Amazonia, Fundación GAIA-CEREC, Bogotá, febrero de 1993.

En atención a la naturaleza jurídica del derecho reconocido, pueden distinguirse dos grandes variantes: la de los países que otorgan a los indígenas un pleno derecho de dominio sobre la tierra, y la de aquellos que solamente reconocen a las comunidades un derecho de usufructo

nidades un derecho de usufructo. Respecto de si se otorga o no a las comunidades la capacidad de darse una forma de gobierno interno con algún grado de autonomía, es posible distinguir también dos posturas: la de aquellos países que, con el derecho sobre la tierra —de dominio o de simple usufructo—, reconocen a las comunidades un poder amplio para cumplir las funciones de administración de su espacio físico y de sus asuntos internos de comunidad, y la de otros que no definen ninguna capacidad que vaya más allá de la que otorgan las leyes civiles a los propietarios individuales de tierras. Atendiendo al hecho de si el derecho reconocido puede asimilarse a un simple derecho civil o trasciende este régimen, los Estados han asumido dos posiciones distintas: la de los países que han otorgado títulos colectivos en consideración a los derechos e intereses especiales de las comunidades, y los que lo han hecho dando a las comunidades el tratamiento de simples titulares de un derecho patrimonial.

Finalmente, hay que anotar entre los países que han regulado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus tierras, la tendencia dominante de reconocer a perpetuidad el dominio colectivo sobre las tierras, junto con una amplia capacidad de los titulares de los derechos para mantener (o darse si no lo tienen) su propio sistema de gobierno interno, entre los que se encuentra Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. Por otro lado, entre los países que han reconocido de manera indefinida el derecho de usufructo sobre las tierras y la capacidad de las comunidades para mantener (o darse si no lo tienen) su propio sistema de gobierno interno, se cuentan Brasil y Costa Rica, quienes por disposición constitucional transfieren a las comunidades el usufructo del suelo y los recursos naturales renovables, reservándose el pleno dominio de ambos (Roldán Ortega, op. cit.).

México, hasta la fecha, aparece como un Estado que no ha regulado el derecho de los pueblos indígenas sobre sus tierras. Veamos cómo lo pretende llevar a cabo la iniciativa que actualmente se discute en la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados.

7. La iniciativa y el dictamen

En la iniciativa de Ley Federal Agraria, presentada al pleno de la Cámara de Diputados, la sección octava, denominada “de las tierras indígenas”, se compone de quince artículos. En ella no se pretende crear un régimen especial de tierras indígenas — como en algunos países de América Latina— sino establecer una modalidad a las tierras indígenas pertenecientes a comunidades indígenas, sean del régimen ejidal o comunal. Para ello establece como premisa que las tierras a las que se refiere pertenezcan a pueblos o comunidades, y para identificar a los núcleos titulares de ellas retoma las definiciones de pueblo y comunidad indígena establecidos en el Artículo 2 constitucional. A partir de eso se definen los titulares de las tierras cuyos núcleos agrarios se adscriben a un pueblo o comunidad indígena, a las cuales propone reconocer el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables.

Un segundo elemento de la propuesta son los beneficios que pueden reportar a los ejidos o comunidades agrarias que declararen sus tierras como indígenas: restricción de actividades de terceros en aquellos espacios que representen valores culturales y espirituales para sus titulares; se les otorguen servidumbres en tierras ajenas a ellos por los mismos motivos; se garanticen las modalidades de uso, aprovechamiento y transmisión de tierras de acuerdo con sus instituciones y sistemas normativos; se aseguren el aprovechamiento de los recursos naturales de las tierras a sus titulares y sólo de manera excepcional, en casos decididos por ellos en asambleas con

mayoría calificada, se pueda hacer por terceros; para el caso de que se trate de recursos cuya explotación esté reservada al Estado, deberá recabar su consentimiento previo y acordar con ellos la distribución de beneficios, las medidas para evitar daños al medio ambiente, el paisaje y los valores culturales o, si no fuera posible, la forma de repararlos, incluso cuando se trate de obra pública.

De igual manera se propone prohibir el desplazamiento de los pueblos o comunidades indígenas de sus tierras y si no fuera posible evitarlo, por causas excepcionales, antes de hacerlo se deberá procurar obtener su consentimiento y reubicarlos en tierras de igual calidad material y jurídica, respetando su cosmovisión y sus sistemas normativos y conservando el derecho de regresar si desapareciera la causa que motivó el desplazamiento. Las causas excepcionales deberán ser aquellas en que desplazar a los pueblos o comunidades les acarree menores perjuicios que si se quedaran. Por último, se prevee reconocer el derecho de ejidos y comunidades para que ellos mismos dicten las medidas de organización interna, sin contradecir las normas del sistema jurídico.

Un tercer elemento de la propuesta es que el hecho de introducir las tierras ejidales o comunales a la modalidad de tierras indígenas sea un derecho, no una obligación. El cuarto elemento consiste en el procedimiento para hacer la conversión, que comienza con un acuerdo de asamblea en ese sentido, pasa por un proceso de jurisdicción voluntaria ante el Tribunal Agrario y termina con la inscripción en el Registro Agrario Nacional. En ese mismo sentido, quienes se acojan a esta modalidad conservan el derecho de revertirlo por el mismo procedimiento.

En las discusiones que se desarrollaron en la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, así como en el grupo de profesionales que se

creó ex profeso para el análisis de la iniciativa y la elaboración de un texto que fundamentara el dictamen final, se introdujeron importantes cambios al texto original de la sección de tierras indígenas. El primero de ellos fue el nombre, al que se denominó "De la protección de la integridad de las tierras, bosques y aguas de los pueblos y comunidades indígenas en ejidos y comunidades", con lo cual se propone no sólo la protección de las tierras sino también de los bosques y aguas comprendidos en ellas. De igual manera se introdujo una disposición declarativa que reglamenta el párrafo segundo, fracción VII, del Artículo 27 constitucional, en donde se aclara cuáles son las tierras ejidales o comunales que pueden ser entendidas como indígenas y se incorpora lo dispuesto en la Constitución Federal para definir a los pueblos y las comunidades indígenas.

Dentro de los beneficios que reportará a ejidos y comunidades que declaren sus tierras como indígenas, se cuenta que éstas adquirirán carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles y no podrán adoptar el dominio pleno, ni aportarse a sociedades mercantiles, mientras conserven esta calidad; se reconoce su propiedad sobre los recursos naturales que se encuentren en dichas tierras, los cuales sólo podrán ser aprovechados directamente por ejidos o comunidades o sus integrantes; salvo que exista una manifiesta utilidad para el núcleo, caso en que sus integrantes podrán acordar su explotación por terceros. En el mismo sentido, cuando en dichas tierras existan recursos naturales que correspondan al dominio directo de la nación, "se deberá consultar al pueblo o comunidad de que se trate a fin de determinar si sus intereses serían perjudicados y, en su caso, en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras".

De igual manera, los pueblos inte-

resados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño o perjuicio que puedan sufrir en su hábitat como resultado de esas actividades. Este criterio también se aplicará cuando se prevea la expropiación por causa de utilidad pública sobre tierras declaradas indígenas y, "cuando derivado de la consulta resulten afectados los intereses del núcleo, esta circunstancia deberá ser tomada en cuenta para determinar tanto el monto de la indemnización como las prestaciones adicionales que pudieran pactarse".

Adicional a los derechos anteriores, los ejidos y comunidades que declaren sus tierras como indígenas, podrán acudir a los tribunales agrarios para que se restrinjan las actividades de terceras personas en sus tierras cuando representen valores culturales y de identidad para los pueblos y las comunidades indígenas a que pertenezcan sus integrantes, y se permita el acceso a los lugares sagrados o centros ceremoniales de los pueblos o comunidades que hayan sido previamente declarados como tales por autoridad. De igual manera, se establece la obligación de las autoridades para respetar y garantizar las modalidades de uso y disfrute de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas, así como la cesión o transmisión de derechos al interior de estos, de acuerdo con las instituciones sociales, económicas, culturales, políticas y sistemas normativos del pueblo o comunidad correspondiente, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El procedimiento que se propone para la conversión de ejidos y comunidades a tierras indígenas es muy similar al de la iniciativa. El núcleo agrario interesado deberá acordarlo así en una "asamblea dura" y con el acta que contenga el acuerdo acudirá al Tribunal Agrario en vía de jurisdicción volun-

Los pueblos indígenas necesitan de sus tierras para seguir existiendo como colectivos humanos. Privarlos de ellas equivale a crear condiciones para que desaparezcan como pueblos

taria para que realice la declaratoria respectiva. Además del acta, el núcleo agrario deberá demostrar la existencia legal del ejido o comunidad; que las tierras materia de la declaración son de su propiedad y posesión; que el acuerdo de asamblea se adoptó con las formalidades previstas; su pertenencia a un pueblo indígena, y que el solicitante tiene la representación legal del núcleo agrario promovente. Una vez realizada la declaratoria deberá inscribirse en el Registro Agrario Nacional, el cual deberá expedir la constancia correspondiente. La declaratoria es reversible por la misma vía en que se realizó o por sentencia del tribunal que resuelva una controversia sobre ella.

Conclusiones

Dentro de los reclamos de derechos de los pueblos indígenas, los territorios, las tierras y los recursos naturales ocupan un lugar central. Este hecho constituye un reto para los estados que han ensayado diversas formas de dar respuesta a esta demanda. En el caso mexicano, el Estado ha diseñado dos vías para hacer frente a este problema, mismas que al final convergen, pues las normas constitucionales no pueden interpretarse aislada una de otra sino de manera coordinada. Por un lado, el Estado mexicano ha reconocido constitucionalmente su composición pluricultural con base en la presencia originaria de los pueblos indígenas. Congruente con esto ha reconocido a los pueblos indígenas y las comunidades que los integran como sujetos de derechos. Por el otro, una disposición que regula las tierras hace referencia específica a que la ley brinde una protección especial a sus tierras. En este sentido, en la disposición se señala el acceso preferente de los pueblos y comunidades indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras.

Eso es importante porque los pueblos indígenas necesitan de sus tierras para seguir existiendo como colectivos humanos. Privarlos de ellas

equivale a crear condiciones para que desaparezcan como pueblos, porque para ellos la tierra no sólo es un lugar para habitar y obtener sus alimentos, es también su fuente de origen y de recreación de sus creencias y cosmovisión. En el aspecto normativo, mantener la disposición constitucional sin reglamentación equivale a desconocer la composición pluricultural de la nación y violar el derecho de los pueblos a una protección especial sobre sus tierras. La protección especial que demandan los pueblos indígenas busca que el Estado les garantice sus espacios para que puedan ser utilizados de acuerdo con sus creencias, y la relación especial que guardan con ella. Esta protección puede asumir diversas formas pero la principal es no ser despojados ni desplazados de sus tierras, además de usarlas de manera que no se rompan las relaciones que dichos pueblos mantienen con ella.

El derecho internacional —tratados, declaraciones, jurisprudencia, doctrina— apunta en el sentido de que la protección especial a las tierras indígenas debe ser por la relación espacial que guardan estos con la tierra y no como mercancía o medio de producción. Los avances en el derecho internacional no pueden ser dejados de lado al momento de hacerse una adecuación del orden jurídico interno, pues ello constituiría una violación a dichas normas, que el Estado mexicano se ha comprometido a respetar.

La propuesta de la iniciativa de reglamentar las tierras indígenas sólo pretende establecer modalidades a los ejidos y las comunidades agrarias cuyos titulares se adscriban a un pueblo indígena, de tal manera que estos puedan, si así lo consideran conveniente, hacer un uso diferenciado de la tierra, para garantizar sus derechos culturales con relación a ellas. No propone, como lo han hecho algunos países latinoamericanos, de crear un régimen especial de tierras indígenas, sino de introducir una reglamenta-

La propuesta de la iniciativa de reglamentar las tierras indígenas sólo pretende establecer modalidades a los ejidos y las comunidades agrarias cuyos titulares se adscriban a un pueblo indígena, de tal manera que estos puedan, si así lo consideran conveniente, hacer un uso diferenciado de la tierra, para garantizar sus derechos culturales con relación a ellas

ción particular sobre los regímenes de propiedad ya existentes, para que se impongan medidas que permitan a los pueblos indígenas gozar de sus derechos sobre las tierras de una manera acorde con su cosmovisión y sus necesidades.

En ese sentido, no constituye un régimen especial de tierras indígenas y por lo mismo no resuelve todos los problemas que giran alrededor de las tierras indígenas. El principal de ellos, el del reconocimiento de los territorios indígenas, queda fuera de la propuesta de reglamentación, porque su instrumentación requiere una reforma constitucional y las reformas planteadas al marco agrario no la incluyen.

No obstante lo anterior, hay que reconocer que la propuesta abarca temas importantes para los pueblos indígenas, como la titularidad de la tierra y los recursos naturales existentes en ellas, el respeto de la relación especial que los pueblos indígenas guardan con la tierra y la garantía de que no se construirán obras en lugares sagrados o espirituales para ellos, o bien que se les permita el libre acceso a dichos lugares, aun cuando no se encuentren en sus tierras. Se trata de una reforma que, aunque no alcanza a satisfacer completamente la demanda indígena, da pasos importantes y firmes en ese sentido.

Bibliografía, hemerografía y documentos

- Bartolomé, Miguel Alberto, (1997), *Gente de Costumbre y Gente de Razón: Las Identidades Étnicas en México*, Siglo XXI-Instituto Nacional Indigenista, México.
- Bartolomé, Miguel A. y Alicia M. Barabas (1997), "Relocalización y etnocidio: La presa Cerro de Oro 20 años después" en *Cuadernos del Sur*, número 11, año 4, Oaxaca, México, agosto de 1997.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1990), *México Profundo: Una Civilización Negada*, Grijalbo-CONACULTA, México.
- Buergenthal, Thomas, et al (1984), *Manual de derecho internacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Diario Oficial de la Federación, varios números, 1992 y 2001.
- Embriz Osorio, Arnulfo y Laura Ruiz Mondragón (2003), "Los indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas y la planeación de la política social en México", en *Las dinámicas de la población indígena: cuestiones y debates actuales en México* de Francois Lartigue y André Quesnel (2003), CIESAS-IRD-Miguel Ángel Porrúa, México.
- Fix Fierro, Héctor (1998), "Comentarios al artículo 1" en: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, t. I, 12ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Porrúa, México.
- INEGI (1993), "La población hablante de lengua indígena en México" en *X Censo General de Población y Vivienda*, México.
- INI, PNUD, CONAPO (2002), *Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México*, México.
- Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto (2003), *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Bilbao, España.
- OIT (1989), *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, Organización Internacional del Trabajo*, Oficina para América Central y Panamá, San José Costa Rica.
- Suprema Corte de Justicia (2003), *Las Garantías Individuales: Parte General*, SCJN, México.
- Robles Berlanga, Héctor y Luciano Concheiro Bórquez (2004), *Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas-Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, México, 2004.
- Roldán Ortega, Roque (2002), *Derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la tierra. Aspectos legales e institucionales*, Banco Mundial, Taller regional sobre políticas de tierras, Pachuca, México, mayo del 2002.



Enrique Pérez Suárez