

TERRITORIOS, TIERRAS Y RECURSOS NATURALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO

Francisco LÓPEZ BÁRCENAS

SUMARIO: I. Introducción. II. Los territorios indígenas a través de la historia. III. Territorios, tierras y recursos naturales y su relación con los pueblos indígenas. IV. Los diversos tipos de territorios en el sistema jurídico mexicano. V. Los territorios indígenas en la legislación internacional. VI. Pueblos indígenas y recursos naturales en la legislación nacional. VII. Pueblos indígenas y recursos naturales en el orden jurídico internacional. VIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los asuntos más reclamados por el movimiento indígena mexicano —y también mundial— es el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a su territorio, y al manejo, conservación y aprovechamiento de sus tierras y recursos naturales. También es un problema que poco se ha debatido y se encuentra en espera de una explicación convincente por parte de los estudiosos del tema, y con claridad por quienes así lo reclaman. La importancia del problema queda más claro si tomamos en cuenta que los recursos naturales se están agotando, y los que quedan se concentran, en su mayoría, en los territorios indígenas. Las siguientes reflexiones tienen como objetivo contribuir a la discusión del tema para encontrarle su verdadero sentido.

II. LOS TERRITORIOS INDÍGENAS A TRAVÉS DE LA HISTORIA

Antes que los españoles llegaran a tierras del Anáhuac, en ella no habitaban indígenas, sino grandes formaciones culturales con un alto grado de desarrollo que la invasión europea truncó. El indio o indígena es un concepto inventado por los propios españoles con propósitos muy claros.

En primer lugar, buscaban diferenciarse de quienes con todo derecho habitaban estas tierras cuando ellos llegaron a ocuparlas sin tener ninguno. Como no podían aceptar que por estos lugares tan alejados de la ciencia, la cultura, el progreso y la “civilización” europea existieran seres con iguales derechos y muchas veces con un conocimiento superior al suyo sobre la naturaleza, la sociedad y el universo, decidieron imponerles una etiqueta que los diferenciara de ellos; así inventaron al indio, lo subordinaron a sus intereses, le reconocieron los derechos para que no se opusieran a sus ambiciones y lo identificaron como algo inferior al español.¹ Por otro lado, buscaban englobar en una sola categoría a todas las culturas que aquí florecían, sin importarles las diferencias existentes entre ellas y los diversos grados de desarrollo de cada una.

El territorio es uno de los aspectos donde es más palpable el sometimiento de los indios a los españoles. Poseedores de inmensos espacios en donde desarrollaban su vida social, convivían con la naturaleza y conversaban con sus dioses, pronto fueron contraídos a congregaciones, reducciones y pueblos que jurídicamente se concibieron como “república de indios”.² El pretendido fundamento de su despojo fue el reconocimiento que los papas, como representantes de Dios en la tierra, hicieron en favor de los reyes españoles y de éstos sobre los invasores. No importó el principio jurídico de derechos adquiridos, el cual coloquialmente se expresa diciendo que “el que es primero en tiempo es primero en derecho”, reconocido como fuente de derechos desde los tiempos romanos para saber a quien pertenecía una propiedad a falta título de mejor calidad entre partes que reclaman el mismo derecho sobre un mismo bien.

Esas medidas trajeron consecuencias funestas para las culturas precolombinas de nuestro continente, que vieron cómo poco a poco sus propiedades fueron pasando a manos de los invasores españoles, al mismo tiempo que sus decisiones políticas, económicas, sociales y culturales quedaban reducidas al estrecho espacio de la comunidad y sometidas a la voluntad de los colonizadores. No obstante esta situación, encontraron diversas maneras de aprovechar este pequeño margen de movilidad para resistir a la dominación.

1 Bonfil Batalla, Guillermo, “El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial”, *Obras escogidas*, México, INI-CIESAS-INAH-DGCP-SRA, 1995, t. 1, pp. 337-357.

2 Díaz Polanco, Héctor, “Autonomía, territorialidad y comunidad indígena, la nueva legislación agraria en México”, en Chenaut, Victoria y Sierra, María Teresa (coords.), *Pueblos indígenas ante el derecho*, México, CEMCA-CIESAS, 1995, pp. 231-253.

Después de la guerra de independencia mexicana, donde la mayor cuota de sangre la pusieron los pueblos indígenas, se arremetió con más ferocidad sobre sus maltrechos territorios. Por eso, cuando se proclamó oficialmente la separación de la Nueva España de la metrópoli y comenzaba a gestarse el Estado mexicano, los indígenas siguieron levantados en armas contra el “supremo gobierno”, exigiéndole que les respetara su derecho histórico a disfrutar de su territorio.³ En lugar de eso, los sucesivos gobiernos, monárquicos o republicanos, federalistas o centralistas, arremetieron contra ellos con más fuerza, proclamando que su existencia era un obstáculo para el progreso de la naciente república. Al final, los mestizos impusieron su voluntad y decretaron la desaparición de las comunidades indígenas. Paradojas de la historia, quienes decían reivindicar a los indígenas les arrebataban las condiciones necesarias para su existencia. La historia oficial nos habla de que fue la Ley de Desamortización de Bienes en Manos Muertas la que más daño hizo a los territorios indígenas, pero sólo fue la culminación de un proceso que había comenzado desde los primeros años de la vida independiente y que se plasmó en diversas leyes de los Estados federales o departamentos, según la división administrativa que adoptaba en poder en cada época.⁴

Vino después la revolución mexicana, y entre tantos planes que se proclamaron en la lucha política por echar del poder a la dictadura, no hubo uno que olvidara incluir entre sus objetivos la reivindicación de la tierra en favor de sus antiguos propietarios. Claro, cada uno lo hacía a su manera, la mayoría quería devolverla en forma de pequeña propiedad, y quienes lo hicieron en forma comunal la restringieron al ámbito agrario.⁵

Cuando se discutió el problema de la propiedad en el Congreso constituyente de 1917, el grupo carrancista propuso que la “propiedad originaria” de las tierras y aguas correspondiera a la nación, de la misma manera en que durante la Colonia perteneció al rey, entregándole además el derecho de decidir cuándo y en qué manera transmitirla a los particulares para crear la propiedad privada, pública o social, que en todo caso sería secundaria, conservando la nación el derecho de reversión en cualquier

3 Reina, Leticia, *Rebeliones campesinas en México (1819-1906)*, 3a. ed., México, Siglo XXI, 1986.

4 Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, 9a. ed., México, Porrúa, 1988. El capítulo XI contiene una serie de leyes y proyectos anteriores a las reformas de 1856 en materia agraria.

5 Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México, 1493-1940*, México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1940. El libro III, referido a “La revolución política de 1910”, contiene un buen catálogo de los proyectos de reformas sobre la materia.

momento que el grupo gobernante considerara que esto era bueno para la población en general.⁶ Esta postura respondía a un principio de justicia que buscaba terminar con los latifundios, pero se sustentó en la violación de los derechos adquiridos de los pueblos originarios. En esta ocasión no solamente se violó el principio de “el que es primero en tiempo, es primero en derecho”, sino al mismo tiempo prevaleció la idea de un derecho de conquista que si se justificaba durante la Colonia no podía tener ninguna razón de ser cuando eran campesinos los que recuperaban sus propiedades perdidas de manera ilegítima. Esta idea persiste hoy día no obstante que desde finales de la década pasada, el Estado mexicano ha aceptado de manera formal que dentro de su población existen individuos y también pueblos indígenas.

III. TERRITORIOS, TIERRAS Y RECURSOS NATURALES Y SU RELACIÓN CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Hoy día, después de más de quinientos años de colonialismo, primero externo y ahora interno, los herederos de aquellas grandes culturas milenarias que asombraron a los españoles por su grado de desarrollo, los así llamados indígenas vuelven a levantar la cara frente a la nación, de la cual se sienten parte, reclamándole el trato tan injusto que siempre les ha dado. Sólo que a diferencia de hace muchos siglos, hoy rescatan para sí el calificativo de indígenas o indios, lo cubren de dignidad y lo levantan como bandera de lucha. Ahora ya no es indigno ser indio, sino un orgullo pertenecer a un pueblo con tales atributos. Y así, con el carácter de pueblos, reclaman que se les respeten sus derechos territoriales. De aquí surgen varias interrogantes que requieren respuestas adecuadas porque a muchos inquietan: ¿Por qué los pueblos indígenas reclaman territorios? ¿qué diferencias existen entre éstos y la tierra? ¿no es el territorio un elemento constitutivo del Estado? ¿Si se reconocieran territorios indígenas no se estarán creando pequeños Estados indígenas dentro del Estado nacional? ¿Qué sucederá con los recursos naturales existentes en los territorios indígenas?

Éstas y más interrogantes nos surgen a cada momento. Aventuremos una respuesta global a ellas: antes de todo, hay que insistir en que los

⁶ Varios autores, *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1970, t. IV, p. 641.

derechos indígenas encuentran su fundamento en su condición de pueblos, colectividades distintas al resto de la población, con cuya existencia se da forma a la pluriculturalidad de la nación mexicana. Son derechos colectivos, porque de manera individual no se pueden ejercer; esto es igual a decir que los indígenas, en lo individual, poseen los mismos derechos que el resto de la población del país, pero en lo colectivo, por pertenecer a un pueblo étnicamente diferenciado del resto de la población, tienen también el derecho de vivir y desarrollarse como tales, lo que se traduce en libre determinación, poseer sus propias instituciones económicas, sociales, políticas y culturales, y obviamente un territorio dónde desarrollarse, porque de nada serviría que en las leyes se enunciaran todos estos derechos si no se establecieran al mismo tiempo las condiciones para su pleno ejercicio.

Mucha gente no entiende esto y cuando se plantea la demanda del reconocimiento de los territorios indígenas, se piensa que se quieren formar muchos Estados indígenas dentro del territorio mexicano, que los indígenas piden se les entregue en propiedad más tierra de la que actualmente tienen, o bien que quieren dejar de formar parte del país.

La confusión surge por identificar al territorio como una extensión de tierra mucho más grande que la detentada por un grupo humano como propiedad, cuando en realidad es el espacio donde ese grupo humano puede libremente practicar y desarrollar su cultura sin que nadie pueda interferir ni prohibírsele, salvo el caso en que no se respeten las normas de convivencia que ellos mismos se han comprometido a respetar, como sería el caso de la observancia de la Constitución Política y los derechos humanos, para lo cual es importante que aquélla se ajuste a la realidad. En estricto sentido, los territorios indígenas no son propiedad de dichos pueblos, aunque un poco se les parezcan, ellos tienen el derecho de usar y gozar de tales espacios para su bienestar y desarrollo propio, pero no pueden disponer de él como se hace con la propiedad, y tampoco prohibir su uso por los no indígenas, mientras aquéllos respeten los valores en que sustentan su unidad. La confusión, pues, se genera al concebir a los pueblos como superhombres y a los territorios como cosa de su propiedad, cuando son algo bastante diferente.

Otro aspecto importante de los territorios es que no necesariamente deben constituir unidades geográficas unitarias, pueden hallarse desmembrados sin que por eso dejen de ser territorio o por ello se diga que tengan varios. Todo depende del lugar en que se ubiquen los espacios que los

indígenas necesitan para la reproducción de su vida cultural. En todo caso, el territorio será uno y su unidad cultural, no natural o geográfica.

Pero ¿por qué resulta necesario el reconocimiento de los territorios indígenas por parte del Estado? En primer lugar porque, quíerese o no, los pueblos indígenas los poseen. Sólo que no pueden defenderlos, por no existir alguna norma jurídica que garantice su existencia, lo que es utilizado por personas ajenas a ellos para violarlos constantemente de manera impune. En segundo lugar, porque para los indígenas sus espacios territoriales son fuente de identidad y parte de su ser. Más que los territorios pertenezcan a los indígenas, son éstos los que forman parte de aquéllos; la tierra es el lugar de origen, fuente de creencias, sustento de una cosmovisión donde se tienen prácticas socioculturales peculiares y asiento de un pasado común. En tercer lugar, porque dada la depredación de la sociedad moderna, la tierra necesita del conocimiento y sentido de conservación de los indígenas para su existencia. La tierra peligra sin el concurso de los indígenas, pero éstos no pueden vivir sin ella. Por eso los indígenas no la explotan, la trabajan para que les entregue los frutos necesarios para la subsistencia. De ahí el por qué los indígenas no producen a gran escala para el mercado. Una última razón para reconocer los derechos de los pueblos indígenas sobre sus territorios es que al hacerlo se les ubicaría dentro del derecho público, y en caso de violación del mismo no tendrían que recurrir a otros órganos estatales para hacerlos respetar.

Nada de lo anterior quiere decir que el Estado no pueda intervenir en los territorios indígenas, podrá hacerlo pero tendrán que establecerse las formas y las materias en que lo hará, que dicho sea de paso, serían todas aquellas que revistan interés nacional o también las que no interesen sólo a los pueblos indígenas.⁷

Visto así el asunto del territorio, son claras las diferencias que se encuentran con la tierra, que no pasa de ser la porción de un espacio geográfico con determinadas medidas, que pertenece a alguien, sea particular o colectivamente y que sirve para cultivarla y producir alimentos, para habitar o para construir una zona urbana que de beneficios comunes a quienes en ella habitan. La propiedad de la tierra sí excluye la injerencia de terceros porque su fin es la satisfacción de las necesidades de los propietarios.

7 López Bárcenas, Francisco, "Territorios indígenas", *Ce-Acatl*, México, núm. 80, abril-mayo de 1996, pp. 39-42.

Otro problema que presenta el reconocimiento de los territorios indígenas es la situación en que quedarán los recursos naturales en ellos localizados. Para resolverlo hay que distinguir en ellos dos tipos: los que son estratégicos para el desarrollo nacional y los que no lo son. Los primeros, indudablemente, deben mantenerse como propiedad del Estado, pero para su explotación será necesario que se ponga de acuerdo con los pueblos indígenas involucrados, fijando las condiciones en que se hará, tomando las medidas necesarias para evitar los perjuicios que por ello se les pudieran ocasionar, y si no fuera posible, las actividades para repararlos de alguna manera; además deberán establecerse los beneficios a que los pueblos indígenas se harían acreedores. Los que no son estratégicos deben entregarse en propiedad a dichos pueblos, al igual que la tierra, reconociéndoles el derecho de administrarlos, usarlos, conservarlos y explotarlos, según su propia cultura y sus particulares intereses, teniendo como único límite que no hagan mal uso de ellos en perjuicio del resto de la sociedad. Esto es claro y no debería generar tanta polémica; sólo razones económicas de no muy claros intereses se oponen a esta solución que es la más racional de cuantas se pudieran encontrar. Además de que es un derecho de los beneficiarios y el Estado sólo debe reconocerlo.

IV. LOS DIVERSOS TIPOS DE TERRITORIOS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En las leyes internas del país existe regulación de diversos tipos de territorios, pero no se reconoce la existencia de territorios indígenas. Esto es entendible porque tampoco se ha reconocido a los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho, pues el artículo 4o. de la Constitución federal sólo se refiere a la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas, mas no los reconoce como sujetos colectivos de derecho. Sin embargo, no existe razón para que una vez reconocidos éstos, también se reconozca su derecho a poseer sus propios territorios, como se hace actualmente con algunos entes jurídicos de derecho público.

Una primera mención en materia de territorios se encuentra en el artículo 27 del texto constitucional, que prescribe que las tierras y las aguas que se encuentren en territorio mexicano pertenecen de manera originaria a la nación, lo cual puede transmitir su dominio a los particulares para

integrar la propiedad privada, pública y social.⁸ Nótese que la mencionada disposición no alude a que el territorio sólo pueda ser parte del Estado, sino que dos tipos de recursos naturales, las tierras y aguas, comprendidos en el territorio, pertenecen de manera originaria a la nación. La razón de esto fue dar el poder suficiente al Estado para fraccionar los grandes latifundios sin que hubiera poder alguno superior a él que se opusiera, como sucedió en el siglo XIX. Pero de ahí no puede desprenderse que las tierras comprendidas dentro del territorio mexicano constituyan su territorio.

La confusión entre territorios y tierras también tiene otras fuentes de alimentación: la ignorancia, la mala fe o la incorrecta lectura de los textos legales. Quienes se oponen al reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas en nuestro país, alegan que el artículo 27 constitucional establece que las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originariamente a la nación. Es cierto que eso prescribe nuestra carta magna, pero de ahí no se desprende que el único territorio reconocible sea el nacional o del Estado federal. Otros artículos del mismo texto jurídico que hacen referencia al territorio nacional son el 2o. que ordena dejar en libertad a los esclavos que entren al territorio nacional; el artículo 11 que garantiza la libertad de tránsito por todo el territorio de la república; y el 33, que faculta al titular del Poder Ejecutivo de la Unión para hacer abandonar del territorio nacional a todo extranjero pernicioso. Igual que en el artículo 27, de las normas jurídicas contenidas en estos artículos no se desprende que sólo exista un territorio, el del Estado federal; por el contrario, al particularizar el uso del término, calificándolo de nacional o de la república, deja implícita la idea de que existen otros tipos de territorios.

La existencia de territorios distintos al federal, nacional o de la república, como indistintamente se le denomina en la Constitución federal, se explícita en diversas disposiciones constitucionales que hacen referencia a los territorios de las entidades federativas y de los municipios.

Para el primer caso, el artículo 42 declara que el territorio nacional comprende: el de las partes integrantes de la Federación, el de las islas, la plataforma continental, los zócalos submarinos, y el de los mares territoriales en la extensión que fije el derecho internacional. De esto último se desprende que los estados sí tienen territorio propio. Esta tesis se afirma

⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, 5a. ed., México, PGR-UNAM, 1994, pp. 124-131.

cuando el artículo 117 de la Constitución prohíbe a los estados gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan *su* territorio o impedir la entrada o salida de mercancía nacional o extranjera de él; asimismo, el artículo 121 ordena que las leyes de un estado sólo tendrán efecto en *su propio* territorio. En referencia al Distrito Federal, el numeral 122 ordena que será el Congreso de la Unión el que expida el estatuto de gobierno, el cual, entre otros aspectos, determinará las bases para la integración de un Consejo de ciudadanos por elección directa en cada demarcación territorial.

La Constitución federal también reconoce territorio a los municipios, especialmente en su artículo 115, fracciones III y V. En el primer caso se establece que estos órganos de gobierno tendrán a su cargo los servicios que las legislaturas locales determinen, según sus condiciones *territoriales*, socioeconómicas y su capacidad administrativa y financiera; en el segundo se les faculta para participar en la creación y administración de *sus reservas territoriales*.

Además de las disposiciones constitucionales ya citadas, con las cuales se demuestra que el territorio, aun siendo elemento esencial del Estado, puede existir desligado de él, existen diversas disposiciones legales que diferencian claramente el territorio como ámbito de validez de determinados actos para los cuales se tiene competencia, de la tierra como propiedad o bien sujeto a determinados derechos subjetivos.

En primer lugar, el Código Civil, en su libro segundo, denominado “De los bienes”, identifica como tales a todas las cosas que no estén excluidas del comercio, y de acuerdo con las personas a quienes pertenecen los clasifica en bienes propiedad de particulares y del dominio del poder público. Estos últimos, actualmente, son los que pertenecen a la Federación, los estados y los municipios, y según el uso que se les dé se agrupan en bienes propios, de uso común y los destinados a un servicio público.⁹ Asimismo, existe entre otras la “Ley de bienes nacionales” que regula los bienes que pertenecen a la Nación, y entre ellos no incluye al territorio.¹⁰

De lo anterior se concluye que el territorio no sólo puede existir como elemento del Estado federal y menos como propiedad de él. Todo ente público que exista en su interior puede tener su propio territorio, sin que esto implique desmembramiento del Estado federal, mientras éste

9 Código Civil, 73a. ed., México, Porrúa, 1994, pp. 181-183.

10 “Ley General de Bienes Nacionales”, incluida en una recopilación de diversas leyes administrativas bajo el rubro: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 32a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 502.

conservar el monopolio del poder soberano. Por estas mismas razones, los pueblos indígenas tienen derecho a poseer su propio territorio. No reconocerlo así, contradice la pluriculturalidad nacional y niega a los indígenas su derecho a desarrollarse como pueblos.

Tal estado de nuestra legislación sobre la materia, lo único que demuestra es la falta de conocimiento o voluntad de los legisladores que aprobaron estas normas jurídicas y la ausencia de una política adecuada del Estado con relación a los pueblos indígenas, para tratarlos como sujetos de derecho.

V. LOS TERRITORIOS INDÍGENAS EN LA LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

La legislación internacional es más coherente con la realidad que la legislación interna, en materia de territorios. Así, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,¹¹ adoptado por la Organización Internacional del Trabajo el 27 de junio de 1989, contiene un capítulo sobre la materia. Antes de entrar en materia hay que aclarar que el presidente de la república participó en la adopción de este documento, la Cámara de Senadores lo aprobó el 11 de julio de 1990, y el instrumento de ratificación se depositó ante el director general de la OIT el 5 de septiembre del mismo año, por lo que, de acuerdo con el artículo 38, fracción 2 del convenio, entró en vigencia el día 6 de septiembre de 1991. Además, por disposición del artículo 133 de nuestra Constitución federal, se convirtió en ley suprema en toda la nación, y a ella deben sujetarse las autoridades, aún sobre las disposiciones que en contrario pudieran existir en la legislación interna. En este mismo sentido, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,¹² a la cual el Estado mexicano se ha adherido plenamente, prescribe que todo tratado obliga a las partes y debe ser cumplido de buena fe, sin que sea válido invocar el derecho interno como justificación para incumplirlo. Así pues, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a pueblos indígenas y tribales, es parte integrante del sistema jurídico mexicano, por más que políticamente niegue su validez el gobierno.

11 Gómez, Magdalena, *Derechos indígenas: lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo*, México, Instituto Nacional Indigenista, 1985.

12 *Diario Oficial de la Federación*, núm. 31, t. CCCXXVIII, 14 de febrero de 1975.

El Convenio 169 dedica su artículo 13, contenido en la parte de “tierras” —que en realidad se refiere a los territorios, tierras y recursos naturales— a la protección de los territorios indígenas, prescribiendo 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”.

Esa disposición regula varios aspectos: uno de ellos se refiere a la obligación de los Estados signantes del Convenio 169 a observarlo y ajustar sus actos a lo dispuesto por él, respetando la importancia que la tierra y demás recursos naturales puedan tener para la existencia de las culturas indígenas, incluyendo los valores espirituales.

El respeto de este derecho no sólo incluye las tierras que sean propiedad de los pueblos indígenas, abarca todas aquellas que ocupen o utilicen de alguna manera. Es importante porque puede darse el caso de que alguna tierra con valor espiritual para los pueblos indígenas sea propiedad de un tercero y ellos la ocupen; es decir, se encuentren posesionados o temporalmente hagan uso de ella, por ser necesaria para su preservación de su propia cultura y cosmovisión. En este supuesto, el Estado está obligado por el Convenio 169 a tomar las medidas para que dichos pueblos sigan ocupando esa tierra. Lo anterior puede hacerse, expropiando dicho bien para entregarlo en propiedad al pueblo indígena de que se trate, indemnizando al propietario, pero no necesariamente. Puede también hacerse mediante su entrega en arrendamiento o en comodato, o bien estableciendo alguna especie de servidumbre que permita que el pueblo indígena de referencia no sea molestado en el uso de dicho bien. Lo que no puede hacerse es que bajo el argumento de protección de la propiedad particular se niegue a algún pueblo indígena el uso de dicho bien, porque entonces se estarían violando sus derechos consagrados en el Convenio 169. Por el contrario, esta disposición no protege la ocupación o utilización temporal de un bien sobre el cual un tercero detenta un derecho mejor, si no existe una relación cultural o espiritual con dicho bien.

Un último aspecto de esta disposición es que al hablar de tierras se refiere a territorios, pero sólo para los casos contenidos en los artículos 15 y 16 de dicho propio documento, lo cual se relaciona con la disposición anterior, pues el primer artículo citado protege los recursos naturales y el segundo establece derechos para el caso de reacomodos por obra pública.

En conclusión, el Convenio 169 de la OIT protege los territorios indígenas, las tierras y demás recursos naturales existentes en ellos, aunque lo territorial está muy ligado a los lazos culturales que los pueblos indígenas mantengan con ellos.

VI. PUEBLOS INDÍGENAS Y RECURSOS NATURALES EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Aunque de manera tímida y en aspectos tangenciales, tanto la Constitución federal como la legislación agraria, de equilibrio y protección al ambiente, y la forestal establecen algunos derechos de los pueblos indígenas en materia de recursos naturales.

1. *La Constitución federal*

Una disposición constitucional importante a este respecto es la contenida en el artículo 4o., párrafo primero, que reconoce la existencia de los pueblos indígenas al interior de la población mexicana, porque en derecho, lo que es debe ser; en otras palabras, no tiene razón que la Constitución federal reconozca la existencia de pueblos, si no les reconoce al mismo tiempo sus derechos. Asimismo, se encuentra el artículo 27, fracción VII, de la misma carta magna, el cual prescribe que una ley secundaria protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas. El contenido de esta norma genera una gran confusión jurídica. En primer lugar, la Constitución no garantiza por sí misma la integridad de las tierras a las que alude, sino de manera paternalista condiciona la protección a una ley que, como más adelante veremos, es inexistente.

Existe otra insuficiencia en este precepto constitucional, pues indebidamente se refiere a grupos en lugar de pueblos indígenas, lo que les arrebató todo el carácter de sujetos de derechos que poseen éstos, según disposición de la misma Constitución en su artículo 4o.

2. *Ley Agraria*

Como ya explico anteriormente, en materia agraria las referencias a los pueblos indígenas y sus derechos comenzaron en la Constitución federal, desvirtuando al sujeto de derecho. Esta acción negativa se consumó en la Ley Agraria, la cual terminó negando los derechos al reglamentar las disposiciones constitucionales. En efecto, la Ley Agraria, reglamentaria de esta disposición constitucional en su artículo 106 prescribe 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 séptima del artículo 27 constitucional”.¹³ El absurdo de esta disposición se encuentra en que la Constitución ordena a aquella que proteja las tierras de los grupos indígenas, pero en lugar de hacerlo remite tal obligación a otra norma inexistente. En términos coloquiales: la Constitución federal pone; la ley reglamentaria de ella dispone; pero sin voluntad política de los gobernantes todo se descompone.

En materia procedimental, la Ley Agraria estatuyó que “en los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo, mientras no contravenzan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de terceros. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores”.¹⁴ Lo anterior constituye una norma jurídica de difícil aplicación, pues así será el caso en donde se encuentre que una costumbre indígena no esté contra la ley o atente contra derechos de terceros, porque si coincidiera con ellos simplemente se aplicaría la ley.

3. *Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*

Tal vez sea la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente¹⁵ la que más disposiciones en materia de derechos indígenas contiene, pues hace referencia a ellos en los aspectos de política ambiental, áreas naturales protegidas, flora y fauna silvestre, política social e información ambiental. Una apretada síntesis de los contenidos de cada uno de ellos es el que a continuación se expone.

13 Ley Agraria, México, Anaya editores, 1993, p. 43.

14 *Idem.*

15 Reformas a la “Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de diciembre de 1996.

En materia de *política ambiental*, prevé que para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esa ley, en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo federal deberá garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo con lo que determine la presente ley y otros ordenamientos aplicables.

En cuanto a *áreas naturales protegidas* se refiere, la ley establece que éstas tienen dentro de sus objetivos “proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas”, y que para su establecimiento, administración y manejo, la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, promoverá la participación de sus habitantes, propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indígenas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad, y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Para ello, la secretaría podrá suscribir con los interesados los convenios de concertación o acuerdos de coordinación que correspondan.

En otras de sus partes, la ley determina que antes de la expedición de las declaratorias para el establecimiento de las áreas naturales protegidas, se deberán revisar los estudios que lo justifiquen, los cuales deberán ser puestos a disposición del público. Asimismo, la secretaría deberá solicitar la opinión de organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas y demás personas físicas o morales interesadas. En este mismo sentido, los pueblos indígenas, las organizaciones sociales, públicas o privadas, y demás personas interesadas, podrán promover ante la secretaría el establecimiento, en terrenos de su propiedad o mediante contrato con terceros, de áreas naturales protegidas, destinadas a la preservación, protección y restauración de la biodiversidad. Cuando éste sea el caso, la Secretaría promoverá ante el Ejecutivo federal la expedición de la declaratoria respectiva, mediante la cual establecerá el manejo del área por parte del promovente, con la participación de la secretaría conforme a las atribuciones que le otorga la propia ley.

Otro derecho de los pueblos indígenas consiste en solicitar a los gobiernos federal, estatal, o del Distrito Federal y los municipios, les otorguen concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas, ajustándose a lo que establece esta ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondientes; para ello tendrán preferencia los núcleos agrarios, pueblos indígenas y demás propietarios o poseedores de los predios en los que se pretenda desarrollar las obras o actividades.

Otro derecho de los pueblos indígenas es el de participar en la administración de las *áreas naturales protegidas*, una vez que la secretaría elabore el plan de manejo correspondiente, para lo cual deberán suscribir un convenio o acuerdo.

Por otro lado, en la formulación, ejecución y seguimiento de los programas de restauración, la secretaría deberá promover la participación de los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales y demás personas interesadas. En este mismo sentido, en los casos donde se estén produciendo procesos acelerados de desertificación o degradación que impliquen la pérdida de recursos de muy difícil regeneración, recuperación o restablecimiento, o afectaciones irreversibles a los ecosistemas o sus elementos, la secretaría promoverá ante el Ejecutivo federal la expedición de declaratoria para el establecimiento de zonas de restauración ecológica. Para hacerlo elaborará previamente los estudios que la justifiquen, y en ellos será necesario expresar, entre otras cosas, los lineamientos para la elaboración y ejecución del programa de restauración ecológica correspondiente, así como para la participación en dichas actividades de propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales y demás personas interesadas.

En lo que se refiere a la preservación y aprovechamiento sustentable de la *flora y fauna silvestre*, se debe considerar el conocimiento biológico tradicional y la participación de las comunidades, así como de los pueblos indígenas, en la elaboración de programas de biodiversidad de las áreas en que habiten.

En materia de participación social, el gobierno federal debe promoverla en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales. Para ello, convocará, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, a las organizaciones obreras, empresariales, de campesinos y productores agropecuarios, pesqueros y

forestales, comunidades agrarias, pueblos indígenas, instituciones educativas, organizaciones sociales y privadas no lucrativas, y demás personas interesadas para que manifiesten su opinión y propuestas; también podrá celebrar convenios de concertación con organizaciones obreras y grupos sociales para la protección del ambiente en los lugares de trabajo y unidades habitacionales; con pueblos indígenas, comunidades agrarias y demás organizaciones campesinas para el establecimiento, administración y manejo de áreas naturales protegidas, y para brindarles asesoría ecológica en las actividades relacionadas con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Asimismo, podrá concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado, y con instituciones académicas, grupos y organizaciones sociales, pueblos indígenas y demás personas físicas y morales interesadas, para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.

4. *Ley Forestal*

La Ley Forestal¹⁶ fue reformada en el año de 1997, la nueva versión contiene diversas disposiciones relativas a derechos indígenas sobre la materia. En su parte de definiciones, tras establecer que

es reglamentaria del artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, aprovechamiento, manejo, cultivo y producción de los recursos forestales del país, a fin de propiciar el desarrollo sustentable [también expresa que] la política forestal y las normas y medidas que se observarán en la regulación y fomento de las actividades forestales deberán sujetarse a los principios, criterios y disposiciones previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo que resulten aplicables [teniendo dentro de sus propósitos] lograr un manejo sustentable de los recursos forestales, que contribuya al desarrollo socioeconómico de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, comunidades indígenas y demás propietarios o poseedores de dichos recursos, con pleno respeto a la integridad funcional y a las capacidades de carga de los ecosistemas de que forman parte los recursos forestales; crear las condiciones para la capitalización y modernización de la actividad forestal y la generación de empleos en el sector, en benefi-

16 Reformas a la Ley Forestal, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 1997.

cio de los ejidos, las comunidades, los pequeños propietarios, comunidades indígenas y demás personas físicas y morales que sean propietarios o legítimos poseedores de recursos forestales [y] promover la participación de las comunidades y de los pueblos indígenas en el uso, protección, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales existentes en los territorios que les pertenezcan, considerando su conocimiento tradicional en dichas actividades.

En relación al aprovechamiento de recursos y materias primas forestales para uso doméstico, así como las actividades silvopastoriles en terrenos forestales, la ley establece que se sujetarán a las normas oficiales mexicanas que expida la secretaría, considerando como tal “aquellos recursos y materias primas forestales que utilicen las comunidades indígenas en sus rituales”. Con ella queda sujeto a la autoridad forestal del ejercicio de los derechos culturales de los pueblos indígenas, lo que puede dar pie a la violación de sus derechos.

Relacionadas con las disposiciones anteriores, existen otras en donde se establece que “las autorizaciones en materia forestal sólo se otorgarán a los propietarios de los terrenos y a las personas legalmente facultados por aquéllos, o por resolución de autoridad competente”, sujetándose en este aspecto a lo que establece la Ley Agraria y, “cuando la solicitud de una autorización en materia forestal sobre terrenos propiedad de un ejido, comunidad o comunidad indígena sea presentada por un tercero, éste deberá acreditar el consentimiento del núcleo agrario mediante acuerdo de asamblea que lo autorice, de conformidad con la ley agraria”, quedando a cargo de la secretaría, en coordinación con las demás dependencias de la administración pública federal competentes, procurar que los aprovechamientos de recursos forestales se realicen, garantizando los derechos que la ley reconozca a las comunidades indígenas.

En cuanto al manejo integral de los recursos forestales, dentro del cual se contempla el fomento al aprovechamiento sustentable, conservación, protección y restauración forestales, la ley prescribe que serán

la Secretaría y las demás dependencias de la Administración Pública Federal competentes, tomando en consideración el valor, potencialidades y costos de los recursos y actividades forestales establecerán medidas, programas e instrumentos económicos para fomentar, inducir, impulsar la inversión y participación de los sectores social y privado en la conservación, protección, restauración, aprovechamiento sustentable y uso múltiple de dichos recursos, así como para la promoción y desarrollo de forestacio-

nes [teniendo como objetivos prioritarios] incorporar a los ejidos, comunidades indígenas y demás propietarios y poseedores legítimos de recursos forestales a la silvicultura y a los procesos de producción, transformación y comercialización forestal, promoviendo su fortalecimiento organizativo y mejoramiento social y económico.

Es todo lo que dice la ley al respecto. Nada de fondo, sólo aspectos secundarios en dicha actividad, independientemente de que se refiere a comunidades y no a pueblos indígenas.

VII. PUEBLOS INDÍGENAS Y RECURSOS NATURALES EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL

En el derecho internacional también se han establecido normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, especialmente los convenios 169 y el de diversidad biológica.

1. *Convenio 169 de la OIT*

Como en el caso de los territorios, en el de los recursos naturales, la legislación internacional es la que marca el rumbo. El Convenio 169 de la OIT es el que con más certeza ha abordado el tema, en sus artículos 13 al 19. Entre los derechos tutelados en este documento se encuentran los siguientes: el que se respete la importancia cultural y de valores que los indígenas guardan con la tierra, sea que los ocupen o sólo los utilicen, lo que remite a la protección de sus territorios; que se respete su derecho de propiedad y posesión sobre tierras que tradicionalmente ocupan, lo que incluye que cuando las tierras no las ocupen ellos únicamente, se tomen medidas que garanticen su acceso libre a las mismas, 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 se haga 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 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 tierras 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 a los Estados (como es el caso de México) 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.

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.

Éste es, a grandes rasgos, el contenido del Convenio 169 de la OIT en materia de territorios, tierras y recursos naturales, que a pesar de ser plenamente válido, muchas veces no es aplicable por desconocimiento, por insuficiencias del propio sistema jurídico o por contradicciones reales o aparentes con la legislación nacional. Por ejemplo, cuando se quiere hacer valer ante alguna autoridad, es difícil demostrar cuando son tierras indígenas porque la Ley Agraria sólo ampara tierras ejidales y comunales. Por otro lado, algunos afirman que las tierras comunales son las indígenas, pero esto no es cierto en todos los casos porque existe régimen de tenencia comunal en poblaciones no indígenas, existen tierras ejidales que pertenecen a indígenas y muchas otras modalidades de tenencia que desmienten aquella afirmación. Independientemente de que la Constitución federal regula separadamente tierras ejidales y comunales, por un lado, y tierras indígenas, por otro.

2. Convenio sobre Diversidad Biológica

Otro tratado internacional sobre la materia es el Convenio sobre Diversidad Biológica que, por las mismas razones que el Convenio 169 de la OIT, también forma parte del sistema jurídico mexicano.

En noviembre de 1988, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente convocó a un grupo especial de expertos sobre la diversidad biológica, con el propósito de explorar la necesidad de un convenio

internacional sobre la materia; en mayo de 1989 el organismo estableció un grupo de trabajo *ad hoc* de expertos jurídicos y técnicos que preparara un instrumento jurídico internacional para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, el cual para 1991 ya recibía la denominación de Comité Internacional de Negociación. Los trabajos del grupo culminaron el 22 de mayo de 1992 en la Conferencia de Nairobi, donde se aprobó el texto del Convenio sobre Diversidad Biológica, quedando abierto a la firma en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, mejor conocida como “Cumbre de la Tierra”, desde el 5 de junio de 1992 hasta el 4 de junio del año siguiente, periodo en el cual lo firmaron 168 países, México entre ellos. El convenio entró en vigor el 29 de diciembre de 1993, noventa días después de su ratificación por treinta países.

Entre los objetivos del convenio se encuentran “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada”. Asimismo, establece un principio por el cual “de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional, los estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

Sus objetivos no están mal, y los principios en que se sustentan tampoco. El problema está en la forma que se protegen esos derechos y la forma de acceder a ello, sobre todo cuando de reconocer y respetar los derechos indígenas se trata. Por ejemplo, dice el artículo 8o., inciso j que:

cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda: con arreglo a su legislación nacional respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los

beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.

Dicho de otra manera, la disposición citada contiene derechos a proteger, así como la forma y la oportunidad para hacerlo. Dentro de los derechos a proteger se contemplan los siguientes:

- Respetar, preservar y mantener, los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.
- Promover su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas. En este caso, las comunidades indígenas y locales.
- Fomentar que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente entre los beneficiarios.

En cuanto a la forma y oportunidad de realizar este derecho, el Convenio se limita a establecer que se hará “en la medida de lo posible y según proceda: con arreglo a su legislación nacional”. Esta disposición anula toda posibilidad de aplicación del Convenio, pues deja su ejecución a lo que establezca la legislación nacional, y al Estado, la facultad de decidir cuándo esto será posible. Esto último ha dado como resultado que la Ley de Variedades Vegetales de México se aparte completamente de las directrices marcada en el convenio y no contemple ningún derecho de los pueblos indígenas.

Además de ello, nótese que los sujetos de derecho no son los pueblos indígenas sino las comunidades indígenas y locales, lo que representa un paso atrás en lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT.

Similar situación se presenta en materia de utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica, pues al respecto se establece que “cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda: protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o utilización sostenible” y “prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológi-

ca se ha reducido”. Por la forma en que está redactada, tampoco esta disposición es de carácter autoaplicativo, necesita de su concreción en una legislación nacional para que los derechos que contempla se puedan ejercer por los titulares de ellos.

No sucede lo mismo en materia de intercambio de información, donde las partes firmantes del convenio acordaron facilitar: “el intercambio de información de todas las fuentes públicamente disponibles pertinente para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo en cuenta las necesidades de los países en desarrollo”. Además de esto llegaron al acuerdo de que ese intercambio de información “incluirá el intercambio de los resultados de las investigaciones técnicas, científicas, socioeconómicas, así como información sobre los programas de capacitación y de estudio, conocimientos especializados, conocimientos autóctonos y tradicionales, por sí solos y en combinación con las tecnologías mencionadas en el párrafo 1 del artículo 16. También incluirá, cuando sea viable, la repatriación de información”.¹⁷ Como puede verse, esta es una norma que puede ejecutarse sin necesidad de reformar el marco jurídico interno de los países que han firmado el convenio sobre diversidad biológica. Sin embargo, nótese también que aunque se refiere a conocimientos tradicionales y autóctonos, no establece derechos para los pueblos indígenas sino entre los estados.

VIII. CONCLUSIONES

El ejercicio, defensa y promoción de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos, incluidos los referentes al acceso a los recursos naturales, no pueden realizarse con el actual sistema jurídico, aún cuando se aplicara tal como se encuentra actualmente, pues por la naturaleza misma del contenido de las normas, éstas no se refieren a derechos colectivos sino individuales, además de que las referencias a los pueblos indígenas en ella son bastante marginales.

Se necesita una reforma profunda que comience por las disposiciones constitucionales, siga por las leyes reglamentarias e impacte las políticas y las instituciones con que el Estado mexicano ha actuado hasta la fecha. Hay que dejar de ver al artículo 27 constitucional como algo intocable, y pensar las modificaciones que necesitan formularse en esta materia.

17 Convenio sobre Diversidad Biológica, Quito, Ecuador, Artes Gráficas Señal.

Junto con una reforma constitucional en donde se reconozcan los derechos de los pueblos indígenas para usar, disfrutar, administrar y explotar libremente sus recursos naturales, se deben reformar a sus diversas leyes reglamentarias, entre ellas la que rige en materia de petróleo, forestal, de aguas nacionales, minera, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de pesca, de caza y de variedades vegetales, entre otras. Asimismo, se deberá revisar la Ley de Expropiación con el fin de proteger de manera especial los derechos de los pueblos indígenas cuando se afecten sus territorios para la realización de obras públicas de interés social.

En todas estas reformas pendientes, un parámetro de los derechos mínimos a reconocer puede ser el contenido del Convenio 169, lo mismo que el Convenio sobre Diversidad Biológica, documentos jurídicos de carácter internacional que nuestro país ha suscrito sin ninguna reserva, y por lo mismo está obligado a respetar. Sólo falta voluntad para adecuar su contenido a nuestra realidad nacional, y así saldar la deuda pendiente con los pueblos indígenas del país.