

149



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

286034

LA AUTONOMIA DE LOS PUEBLOS INDIGENAS EN MEXICO: UN ANALISIS JURIDICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:

CATALINA RUTH GONZALEZ RODRIGUEZ



ASESOR: LIC. ROGELIO E. RODRIGUEZ



UNAM CAMPUS ACATLAN NAUCALPAN, ESTADO DE MEXICO FEBRERO DEL 2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A mis padres, porque se lo merecen.

A mi compañero, por estar siempre conmigo.

A mis hermanos, gracias.

*A mi asesor, Lic. Rogelio E. Rodríguez Albores,
por su valioso e incondicional apoyo.*

A toda la gente que hizo posible este trabajo.

A los Indios de México y del Mundo.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPÍTULO I. "ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN MÉXICO"

	Página
1.1.ÉPOCA COLONIAL	6
1.2 LA INDEPENDENCIA	13
1.3 LA REVOLUCIÓN DE 1910.....	19
1.4 ÉPOCA ACTUAL	25

CAPÍTULO II. "LA FIGURA DE LA AUTONOMÍA Y LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS COMO DERECHOS FUNDAMENTALES EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS".

2.1 ANÁLISIS AL DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL.....	32
2.2 PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.....	38
2.3 EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO	46
2.4 GRUPO DE TRABAJO SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS DE LA ONU.	53
2.5 LA PROPUESTA PARA LA ELABORACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBOS INDÍGENAS.	56

CAPÍTULO III. “ANÁLISIS DE LA FIGURA JURÍDICA DE LA AUTONOMÍA EN GENERAL Y SU RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA INDÍGENA.”

3.1 DIVERSOS CONCEPTOS DE AUTONOMÍA	70
3.1.1 GENERALIDADES SOBRE EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA EN ALGUNOS ÓRGANOS E INSTITUCIONES MEXICANAS	71
3.1.2 AUTONOMÍA MUNICIPAL	82
3.2 AUTONOMÍA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS	88
3.2.1 AUTONOMÍA NORMATIVA Y JURISDICCIONAL	97
3.2.2 AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA	102

CAPÍTULO IV. “LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ALGUNAS LEGISLACIONES LATINOAMERICANAS”

4.1 NICARAGUA	110
4.1.1 LA AUTONOMÍA REGIONAL EN NICARAGUA: EL CASO DE LA COSTA ATLÁNTICA	113
4.2 BRASIL	118
4.2.1 LA FUNDACIÓN NACIONAL DEL INDIO (FUNAI) Y EL ESTATUTO INDIO	122
4.3 COLOMBIA	128
4.3.1 RASGOS DE LA AUTONOMÍA EN COLOMBIA	134

CAPÍTULO V. “DISERTACIÓN SOBRE EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO”

5.1 LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DESDE LA VISIÓN DEL ESTADO.	142
5.2 CONFLICTO ARMADO EN CHIAPAS, LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS.	148
5.3 LA AUTONOMÍA REGIONAL Y LAS REGIONES AUTÓNOMAS PLURIÉTNICAS	158
CONCLUSIONES	166
BIBLIOGRAFÍA	173
ANEXOS	179

INTRODUCCIÓN

El levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el 1º de enero de 1994 y su declaración de guerra al gobierno mexicano, no solo derrumbó el mito de la bonanza y modernidad económica, pregonado por las más altas autoridades políticas del país ante el pretendido ingreso al primer mundo; más bien, evidenció una de nuestras realidades más lacerantes, que es la extrema marginación, opresión y negligencia de la que históricamente han sido víctimas los indígenas en México.

En este grave conflicto confluyeron diferentes circunstancias políticas y sociales, que obligaron a las partes a declarar el cese de las hostilidades; el papel de la sociedad civil – aún en proceso de gestación - , así como de la opinión pública nacional e internacional, fue determinante para comprometer a los actores para que mediante el diálogo y la negociación se pudiera superar este problema tan arraigado.

Los dos años siguientes fueron cruciales en el futuro inmediato de esa crisis, en el afán de proponer soluciones para resolver definitivamente el conflicto y lograr una paz justa con dignidad, que atendiera de manera urgente las reivindicaciones de los indígenas.

Es en ese periodo, que se crea la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Justa en Chiapas, y posteriormente se sientan las bases y condiciones para el diálogo, se pacta una agenda de discusión y se plantean los mecanismos adecuados para que éste fuera puesto en práctica.

La agenda anteponía cuatro ejes fundamentales sobre los cuales debería desarrollarse esta negociación, estos tópicos eran: Derechos y Cultura Indígenas, Democracia y Justicia, Bienestar y Desarrollo y la Situación de la Mujer en Chiapas.

Lamentablemente, después de haber pactado y firmado los negociadores los resolutivos sobre Derechos y Cultura Indígenas, conocidos por todos como los Acuerdos de San Andrés, el gobierno federal planteó que debían ser matizados y compatibilizados con el conjunto del marco jurídico del país; esto fue entendido por la representación del EZLN y por un amplio sector de la sociedad, como un desconocimiento a lo firmado e incumplimiento a ese compromiso, y desembocó en la ruptura de este proceso negociador.

Los principales argumentos del gobierno federal consistían en que con los términos planteados en dichos acuerdos, se creaba un régimen especial de derecho, que según él, alteraba el marco normativo general, y se podían auspiciar condiciones adversas al sistema federal mexicano.

Todo esto derivaba pues, en la confrontación sobre dos proyectos antagónicos en la solución del problema: por una parte el gobierno federal sostuvo que la reforma constitucional con la inclusión de algunos derechos, finiquitaba este asunto, sin que esto implicara hacer una concesión de derechos autonómicos que pusieran en peligro la articulación del pacto federal.

En tanto el EZLN planteó como propuesta fundamental un proyecto de autonomía compatible con el pacto federal, como punto de partida básico para solucionar las condiciones ancestrales de desigualdad en que se encontraban.

Es por eso que nuestra preocupación académica radica justamente en analizar a la figura jurídica de la autonomía, en sus diferentes manifestaciones para desentrañar sus rasgos y características, y demostrar que es posible y necesario el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas en México, como una obligación moral, histórica y jurídica para con ellos.

El mapa de investigación que nos hemos trazado es el siguiente:

En el Capítulo I, denominado "Antecedentes de los Derechos Indígenas en México", abordaremos el análisis del desarrollo histórico de los derechos indígenas, desde la Colonia a nuestros días; incluimos periodos en los que no necesariamente se han sistematizado estos derechos y justamente su ausencia es lo que nos explica el grado de opresión al que han estado sometidos.

En un segundo apartado ampliamos el enfoque de la investigación sobre la noción de los derechos indígenas y su relación estrecha con la figura de la autonomía, lo cual ha sido en un primer momento contemplada por la instrumentación internacional de derechos humanos, de manera específica en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y las diversas discusiones que en este ámbito han contribuido en su conjunto para proteger a los pueblos indígenas.

No podemos soslayar que el punto central de nuestra disertación es precisamente el de la figura de la autonomía, en consecuencia el capítulo III, lo dedicamos para desmenuzar el concepto jurídico general de la autonomía en sus diversas modalidades, como son los conceptos de autonomía en el derecho administrativo y la autonomía municipal, para inmediatamente establecer su manifestación en diversos conceptos doctrinales sobre la autonomía para los pueblos indígenas en sus vertientes normativa, jurisdiccional y administrativa.

La intención total de nuestra investigación es en el sentido de que la autonomía es jurídicamente posible y que esta no implica, ni remotamente, la ruptura de un marco nacional de derecho, por eso decidimos desarrollar en el Capítulo IV un estudio comparativo a nivel internacional de países que si han logrado introducir esta figura en sus legislaciones nacionales y que de ninguna manera han puesto en jaque a sus estructuras normativas, como son el caso nicaragüense, brasileño

y colombiano. Son curiosamente países latinoamericanos, ciertamente con historias diferentes, pero con similitudes en sus procesos de desarrollo al nuestro.

Finalmente el Capítulo V de nuestro trabajo, está dedicado en el aterrizaje de toda nuestra anterior investigación, esto es, que una vez identificado el proceso histórico de derechos indígenas, la instrumentación internacional sobre autonomía, entendida esta como un derecho de los pueblos indígenas, la conceptualización general de la figura de la autonomía y la forma en que ha sido implementada en algunos países, sólo nos queda identificar su discusión en el caso mexicano reciente, pues es esto el motor del presente trabajo.

Así pues, en el Capítulo V abordaremos la gran discusión sobre el reconocimiento jurídico a la autonomía de los pueblos indígenas en México, como por ejemplo: la posición del Estado frente a la autonomía de los pueblos, los planteamientos concretos derivados del conflicto chiapaneco y las propuestas autonómicas en los Acuerdos de San Andrés, las aportaciones que los especialistas en la materia formularon específicamente en el contexto de la negociación con el EZLN, y que finalmente, a nuestro juicio son éstas, junto con la propuesta de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), las que resuelven en las mejores condiciones – porque así lo consideran los propios indígenas – el conflicto.

En lo referente a la metodología tenemos que decir que el presente trabajo, por su naturaleza y estructuración ha requerido de la aplicación de los métodos histórico y comparativos fundamentalmente. En cuanto a las técnicas de investigación hemos de decir que son las documentales, bibliográficas, hemerográficas y legislativas, las fuentes que le dan sustento a la presente.

Para finalizar sólo queremos manifestar nuestra más profundo deseo para que por una parte, sean dignificados los pueblos indígenas y que estas oprobiosas situaciones sean superadas, y por otra que la civilidad, tolerancia y vigencia del estado de derecho sean los rasgos distintivos de nuestra nación.

CAPITULO I.

**“ANTECEDENTES DE LOS DERECHOS
INDÍGENAS EN MÉXICO”**

1.1 LA EPOCA COLONIAL

El indio es producto de la instauración del régimen colonial, antes de la llegada de los españoles no había indígenas, sino pueblos particularmente identificados. La sociedad colonial trajo como consecuencia necesaria la división y oposición tajante de los españoles-conquistadores y los indígenas-dominados.

La colonización fue una empresa de explotación y extracción de riquezas materiales. La nueva organización social, económica, política, y jurídica era un inmenso aparato que respondía a una sola finalidad: la explotación de los indígenas a través de la esclavitud, trabajo y tributo.

Las poblaciones indígenas que se resistían fueron esclavizadas y las que dieron pruebas de sumisión son divididas entre los encomenderos.

ESCLAVITUD

La incipiente sociedad colonial aceptó abiertamente la esclavitud indígena. El hecho de que esta práctica era ya conocida en el mundo prehispánico –aunque basada en fundamentos diversos a la figura del derecho romano -, contribuyó por un lado, a que los conquistadores pudieran adquirir sin limitaciones esclavos que los indios consideraban como tales, y por el otro “prisioneros de guerra”, que la corona española permitía y justificaba.

LA ENCOMIENDA

La primera relación de explotación entre ambos mundos se establece por medio de la encomienda. En principio legal esta figura se presentó como una institución benéfica para la cristianización de los indios. Consistía en consignar un grupo de indígenas a un español (encomendero), quien tenía derecho de recibir tributo y servicio de los indios a cambio de doctrina y protección.¹

Sin embargo la encomienda tenía otros fines más específicos y concretos; fue la forma de premiar a los conquistadores por los servicios prestados a la corona durante la conquista y el principal medio de control privado de la población indígena.

La Corona tuvo que frenar los abusos cometidos por los conquistadores quienes se habían constituido como los dueños del poder local. Así los monarcas enviaron a sus funcionarios y algunos frailes para asegurar el dominio del imperio español.

¹ Historia General de México, Tomo 1. p. 339.

En la primera década posterior a la conquista, la corona española aseguró su dominio político reservando el derecho sobre todas las tierras y estableció una rígida división de la nueva sociedad colonial en dos sectores: la república de los españoles y la república de los indios.

En 1535 llega a México Antonio de Mendoza como primer virrey de la Nueva España, quien por instrucciones de la corona trata de hacer contrapeso al poder que hasta esos momentos habían conseguido los conquistadores.

Con el propósito de frenar la arbitrariedad y los abusos locales, así como para establecer definitivamente el poder directo del rey sobre los indios, en 1542 se publican las "Nuevas Leyes de Indias". El principal objetivo de estas leyes era proteger a los indios de los abusos cometidos por los conquistadores. En ellas se establecía la reducción de las encomiendas excesivas concentrándose en la corona, y prohibieron el establecimiento de nuevas encomiendas.

El historiador Enrique Semo hace referencia a los 23 artículos (de 54) contenidos en estas Leyes relacionados con la protección de los indígenas, y cita los siguientes artículos:

Artículo 10. Los indios son personas libres y vasallos de la corona. El Consejo de Indias, debe, por lo tanto, ejecutar las leyes promulgadas para su beneficio y protección.

Artículo 24. Es deber de la Audiencia averiguar y castigar los excesos cometidos contra los indios.

Artículo 26. Por ninguna razón de guerra u otra, incluso en caso de rebelión o compra, puede ningún indio ser hecho esclavo. Nadie puede usar a ningún indio en forma contraria a su voluntad.

Artículo 27. Todos los esclavos cuya propiedad no esté amparada por títulos de posesión legítimos serán liberados. Las Audiencias nombrarán personas, pagadas con las multas, que defiendan a todos los indios en los juicios que puedan derivarse de esta Ley.

Artículo 28. Los indios serán usados como cargadores solo ahí donde no pueda evitarse y contra salario.

Artículo 30. Ningún indio podrá ser llevado a la pesca de perlas contra su voluntad.

Artículo 31. Todos los indios tenidos en encomienda por virreyes, oficiales reales e instituciones religiosas, serán transferidos inmediatamente a la corona.

Artículo 32. Los encomenderos que hayan maltratado a los indios perderán sus encomiendas, que pasarán a la corona.

Artículo 35. De ahora en adelante ningún virrey, gobernador, audiencia, descubridor u otra persona, puede dar indios en encomienda por ningún motivo. A la muerte de los encomenderos, los indios pasarán a la corona. La Audiencia tiene el deber de informar sobre tales decesos inmediatamente. La viuda e hijos recibirán una ayuda descontada del tributo que paguen esos indios a la corona.

Artículo 36. Los indios sacados de encomienda deben ser bien tratados, enseñados en la santa fe católica y gobernados en la misma forma que los indios de la corona.

Artículo 39. Los juicios en que estén envueltos los indios no serán vistos en las Indias, ni por el consejo de Indias, sino directamente por el rey.

Artículo 49. Los tributos pagados a los encomenderos y a la corona serán fijados en un precio inferior que el que pagaban bajo sus gobernantes indígenas.

Artículo 51. Ningún encomendero puede exigir a sus indios un tributo mayor que el fijado por el virrey y la Audiencia.²

Podemos decir que este documento fue el primero en el que se plasmaron prerrogativas importantes para los indígenas.

En 1548 es decretada la abolición de la esclavitud indígena y entre 1551 y 1556 fueron liberados 3205 esclavos. Entre 1549 y 1550 se prohíbe el servicio personal como parte del tributo, y surge el repartimiento, que consiste en pagar el servicio de los indígenas a través de un salario.

El ideólogo del liberalismo, José María Luis Mora señala algunos de los beneficios de los que fueron sujetos los indígenas:

Para libertar a estos desgraciados hombres de las vejaciones a que tan expuestos se hallaban, se estableció en determinados puntos un funcionario que llevaba el título de protector y otro de abogado de indios; sus obligaciones como lo indica su nombre, eran las de promover todo lo que se estimase conducente a su libertad y prosperidad en el primero, y la de presentarse en juicio y promover sus demandas y contestar las que les pusiesen en el segundo. En México

² SEMO, Enrique. México un Pueblo en la Historia. Tomo 1. p. 213 y 214.

*había colegios y hospitales dedicados exclusivamente a su instrucción, curación y alivio, sin que por eso estuviesen excluidos de los demás establecimientos de esta clase, pues eran recibidos indistintamente en los mas de ellos.*³

Además de estos beneficios Luis Mora menciona que los "privilegios" de los indios consistían en ciertas exenciones del derecho común y de las cargas públicas impuestas al resto de la sociedad, pero que estos siempre estuvieron basados en la supuesta inferioridad de los indígenas, pues el verdadero fin no era solamente el beneficio de los pobladores originarios, sino el asegurar el dominio del imperio español sobre las tierras colonizadas erradicando así el poder que los conquistadores habían adquirido sobre las tierras conquistadas.

LOS DEFENSORES DE LOS INDIGENAS

Los conquistadores buscaron justificar el sometimiento, dominación y la expansión territorial bajo dos argumentos; por un lado existía la necesidad de convertir al nuevo mundo de "infieles" a la fe verdadera, esto significaba la incorporación de los indígenas al mundo cristiano de occidente; y por el otro "el reconocimiento del derecho de conquista como dominación de los hombres prudentes sobre los bárbaros".⁴

Al respecto el antropólogo Guillermo Bonfil Batalla menciona:

*El empleo de la violencia fue considerado legítimo por los invasores porque la ideología de la conquista y la dominación colonial ofrecía argumentos pertinentes: se luchaba contra los idólatras en nombre de un rey al que el propio Papa había conferido el patronato de las Indias, la guerra era justa porque conducía finalmente la salvación de los vencidos.*⁵

Estos argumentos descansaban bajo la *Teoría de la Servidumbre Natural* de Aristóteles, posteriormente apoyada por San Agustín. Esta teoría afirmaba que existían diferencias entre los hombres en cuanto a su uso de razón, es decir que las jerarquías sociales obedecen a un orden natural.

Pero hubo quienes se opusieron a esta justificación de la violencia basada en la superioridad racional de una raza sobre otra, principalmente fueron los misioneros llegados al nuevo continente (franciscanos, dominicos y agustinos).

³ LUIS MORA, José María. México y sus Revoluciones. Tomo I. p. 181.

⁴ Op. cit. Historia General de México. p. 327.

⁵ BONFIL Batalla, Guillermo. México Profundo. p. 127.

Fray Bartolomé de las Casas – apóstol de los indios - se distinguió por ser una de las voces de protesta y reclamo en contra de las injusticias cometidas hacia los indígenas. Apoyado en F. Francisco de Vitoria, otro dominico, quien sostiene que no hay guerra más justa que la destinada a rechazar una agresión, Bartolomé de las Casas impugna la legitimidad de la conquista afirmando que *“los indios no son ni irracionales, ni bárbaros, ni siervos de la naturaleza, porque de serlo, la Divina Providencia habría cometido un error al crear al hombre”*.

De su amplia obra se desprenden los principios bajo los cuales defendía a los indígenas. En su *“Apologética Historia Sumaria”*, Bartolomé de las Casas realiza el estudio de la racionalidad de los indios, con esta obra pretende dar a conocer al indio, pues se le había calumniado de carecer de capacidad racional para gobernarse por sí mismo.

En este estudio defiende a los indígenas y menciona que por aislado que hubiera existido el indio durante tantos siglos; por ajenos que estuvieran del evangelio, por extraños, bárbaros o aún inhumanos en el ejercicio de su religión, sus costumbres, sus instituciones, y en general su modo de vida, el español se encontraba ante todo en presencia de su prójimo, es decir de un hombre tal como él mismo.⁶

Fray Bartolomé de las Casas se opuso principalmente a la esclavitud, denunciando la existencia de 3 millones de indios en la Nueva España y Centroamérica; y aún cuando él mismo recibió en un principio indios en encomienda, renunció de manera determinante a ella, al mismo tiempo que emprendió una intensa campaña de prédicas humanitarias y reclamaciones igualitarias.

En el *“Tratado sobre la Esclavitud”*, denuncia lo siguiente:

*Todos los indios que se han hecho esclavos en las Indias del mar Océano, desde que se descubrieron hasta hoy, han sido injustamente hechos esclavos, y los españoles poseen a los que hoy son vivos por la mayor parte con mala conciencia, aunque sean de los que hubieron los indios.*⁷

Varios de los religiosos llegados a la Nueva España tratan de apartar a los indios de los abusos cometidos por los españoles, protegiéndolos de las influencias europeas, con el fin de construir una nueva sociedad basada en los principios del cristianismo.

⁶ O' GORMAN, Edmundo. Cuatro Historiadores de Indias. p. 91

⁷ Antología Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos: de la Conquista a la Independencia. Compilador : Jesús Rodríguez y Rodríguez. p. 33.

Con este propósito nace el proyecto de Vasco de Quiroga, quien en Santa Fé Michoacán crea "ciudades-hospicio" en beneficio de los indígenas, en estos "hospicios" se excluía la presencia de los españoles "... el trabajo es obligatorio tanto para hombres como para mujeres, pero se limita a 6 horas diarias. La división de las tareas esta abolida, pues cada adulto practica alternativamente actividades agrícolas, artesanales y artísticas. La propiedad privada esta proscrita. Los recursos se explotan en común y los frutos de la labor de todos se distribuyen a cada uno según sus necesidades. La comunidad se hace cargo de las ciudades de la salud que se dispensan gratuitamente, y la instrucción es obligatoria."⁸

Vasco de Quiroga sostiene que los indios son capaces de gobernarse por sí mismos, elegir sus autoridades y pugna porque vivan con la autonomía y dignidad que corresponde a la persona.

ANTECEDENTES DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA EN LA COLONIA

Como señalamos anteriormente en 1535 llega a México el primer virrey Antonio de Mendoza, quien se encargó del gobierno en la Nueva España, instaurando la República de los Españoles y la República de los Indios, esto con el fin de hacer contrapeso al poder de los encomenderos.

Antonio de Mendoza fue quien reglamentó el **autogobierno** de los pueblos indios, estableciendo el *Corregimiento*, que era el gobierno de los indios controlado por el estado español. El primer virrey dedicó mucha atención en la selección de los alcaldes, regidores alguaciles, tanto españoles como indígenas. Se opuso a la intervención de las autoridades eclesiásticas y los encomenderos en el nombramiento de los caciques, e insistió en la necesidad de respetar las costumbres establecidas antes de la conquista.

Esta forma de gobierno se basó en el modelo del gobierno municipal español y tenía como objetivo la separación de los indios y los españoles que llegaban a la Nueva España. En las regiones densamente pobladas y primeramente ocupadas por los españoles, se aconsejó que se respetaran los lugares y preeminencias de los señores tradicionales, procurando que fuera un grupo de caciques y principales de donde se eligiera anualmente a los gobernadores, alcaldes, regidores, alguaciles y demás autoridades de los pueblos o comunidades.⁹

A cada uno de estos pueblos se le asignó un territorio mas o menos extenso. La primera obligación que tenían era la de radicarse en ellos y no abandonarlos sin permiso expreso, la segunda obligación era aceptar e pago de tributo a la corona española.

⁸ FAVRE, Henri. El Indigenismo. P. 17-18.

⁹ Op. cit. Historia General de México. p. 438.

Sin embargo, y pese a las buenas intenciones de transformar el orden existente previo a la conquista pero sin destruirlo, las autoridades tradicionales fueron desplazadas en muchos poblados por gente común, macehuales, mulatos, mestizos, que bajo ciertos privilegios sometían a sus comunidades a los manejos de los encomenderos, a quienes les cedían tierras, o se pagaban excesivos tributos.

El patrimonio de estas comunidades eran sus tierras que eran de común aprovechamiento. Esta posesión se vio afectada por extraños (ganaderos, españoles, mulatos, mestizos, religiosos, y por otros pueblos indios), por lo que surgieron pleitos por las tierras y aguas debido a las continuas agresiones e invasiones.

A pesar de las arbitrariedades que se presentaron en esta forma de autogobierno para los indígenas, el modelo de repúblicas o comunidades de alguna manera fue operante, y nos parece interesante que los mismos españoles hayan pensado en una forma de autonomía, aunque limitada, para los pueblos indígenas, pues el trasfondo no era la protección de los indios, sino hacer contrapeso al poder conseguido por los encomenderos y conquistadores.

1.2 LA INDEPENDENCIA

Pese a los "beneficios" de la legislación protectora de la Corona, los indígenas pertenecían a un grupo aislado con "privilegios" que los condicionaron a una perpetua minoría de edad, además de enfrentar miseria y abusos.

La lucha por la independencia de México fue iniciada y encabezada por los criollos del bajo clero, mestizos y religiosos, quienes contaron con la participación de los indios. Aunque no fueron ellos los que finalmente asumieron el control de la nueva nación, sino los criollos ricos que durante los años de guerra se habían mantenido al margen, sin pertenecer a la causa insurgente, y en ocasiones se encontraban del lado de los realistas.

El triunfo criollo por la independencia pudo cristalizarse gracias a factores tanto internos como externos, entre los cuales son fundamentales el triunfo francés sobre España y la caída de Fernando VII.

La guerra de independencia fue quizás la posibilidad más cercana que los pueblos indios tuvieron para recuperar los derechos perdidos con la invasión de los españoles. Sin embargo no fueron ellos los que ganaron esa guerra, a pesar de su participación masiva. Con el resultado se vieron nuevamente sometidos.

Pero esta lucha no representó la deseada transformación de fondo de la sociedad mexicana. Tal vez solo el proyecto de Morelos expresado en el documento denominado "Sentimientos de la Nación", y posteriormente en la Constitución de Apatzingán de 1814 primera en nuestro país, que nunca estuvo en vigor, contenían principios que hubieran podido modificar la estructura social contra la que se luchaba. Este documento se inspiró en las constituciones francesas de 1793 y 1795; en el se estableció el sistema de representación nacional, la división de poderes, los derechos del ciudadano, y la libertad de expresión, y principalmente contenía el principio de la soberanía nacional. Sin embargo esta constitución no consideraba ninguna reforma agraria, ni sentaba base sobre el régimen de tenencia de la tierra.

La obra de Morelos estuvo basada en los principios liberales de la época, proponía formar la unidad básica de la organización política con respeto a las libertades fundamentales y a la igualdad de los ciudadanos.

La nueva nación se basaba en principios abstractos inspirados en las ideas norteamericanas y la Francia revolucionaria, los cuales concebían al Estado como una asociación contractual de individuos libres e iguales que viven de acuerdo a las leyes que voluntariamente se crean.

Sin embargo con el planteamiento político-jurídico de nación no se consideraba al indio en cuanto a sujeto de derechos. Los nuevos planes de igualdad entre los ciudadanos supuestamente eliminarían los abusos del colonialismo, así como todas las diferencias étnicas, en una sociedad de clases. Con esto el indio se convierte en ciudadano.

En el ámbito jurídico, con el inicio de la vida independiente, las diversas constituciones, la federal de 1824, la centralista de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, establecieron condiciones para acceder a derechos fundamentales como el ejercicio de la ciudadanía, en sí mismas excluyentes de los indígenas; estaba regulada para aquellos mexicanos que eran propietarios. Para el ejercicio de la misma se requería de una renta anual fija y que era causa de suspensión de la misma tener la condición de sirviente doméstico.¹⁰

En algunas constituciones de entidades federativas se encuentran requisitos para ser ciudadano saber leer y escribir o contar con acta de registro civil.

Sin embargo algunos aspectos del México independiente no distaron mucho de lo establecido en la Constitución de Cádiz de 1812, en la cual se decretaba la abolición del tributo de los indios y la desaparición de las castas como categorías en función de las cuales se establecían los derechos y obligaciones.

El modelo de Estado nación que se instauró desde el siglo XIX presupone el despojo de los recursos y derechos de los pueblos indios que la corona española reconocía. Con la nueva normatividad las poblaciones indígenas perdieron la autonomía limitada que se había implementado en la colonia, así como también sus derechos colectivos específicos que la legislación tutelar de la corona española les reconocía. A cambio de ello adquirieron "libertades y derechos ciudadanos". Sin embargo, la igualdad social y civil decretada constitucionalmente se enfrentó a una realidad social y a un sistema productivo que demandaba la continuidad de la sujeción colonial de estos pueblos.

Así la independencia se ve traducida en una disminución importante de la condición de los indios, el nuevo régimen republicano refuerza aún más el sistema de explotación en el que ya se encontraban los indígenas hasta entonces.

El liberalismo implantado protege una propiedad individual, así la propiedad comunal se convierte en un obstáculo para el progreso del país. Las tierras comunales de los indígenas se privatizan, lo que contribuye a consolidar el latifundio y a extender el vasallaje de la población. Los cargos a los que podían acceder ya no son exclusivamente suyos, sino son acaparados por criollos y mestizos.

¹⁰ GÓMEZ Rivera, Magdalena. El Derecho Indígena en la Antecámara de la Constitución, en Economía Informa No. 250, Septiembre 1996, p. 24.

Para Juárez era un anhelo "sacar a la familia indígena de su postración moral, la superstición, la abyección mental, la ignorancia, el alcoholismo, a un estado mejor".¹¹

Contrario a estas ideas para Maximiliano los indios eran la mejor gente del país. Crea una comisión mixta de (mexicanos y europeos) para estudiar las condiciones de vida de los indios. La emperatriz decreta la abolición de los castigos corporales en las haciendas, reduce la jornada de trabajo y establece límites a la servidumbre por deudas.

Otro ejemplo que se puede citar es la resolución del presidente Antonio López de Santa Anna, que exceptuó a los indígenas "puros y sin mezcla alguna" de la prestación del servicio militar bajo la argumentación siguiente:

*El Excmo. Sr. Presidente, cuyas intenciones paternales son notorias, ha considerado que los llamados indios de la raza primitiva, que no se han mezclado con otras, son pobres y desvalidos, que cultivan nuestros campos, que emplean en otras ocupaciones no menos útiles a la sociedad, quedan exceptuados del sorteo. Agosto 2 de 1853.*¹²

El orden jurídico nacional en esta época dio paso al propósito liberal de formar una nación homogénea y un Estado unitario, con demarcaciones territoriales y administrativas sobrepuestas a unas sociedades que habían logrado mantener su carácter plural frente a la política y el derecho coloniales, excluyéndolas de esta manera del proyecto nacional.

ANTECEDENTES DE LA AUTONOMÍA INDÍGENA EN LA ÉPOCA INDEPENDIENTE.

Jesús Reyes Heróles estudió algunas de las rebeliones indígenas que se presentaron durante 1847 en la Huasteca (Ixhuatlán, Papantla y Chicontepec), en Yucatán y en San Luis Potosí (Río Verde). Estos levantamientos de los indígenas huastecos proclamaron los planes de Amatlán y Tantoyuca y los indígenas de Yucatán el Plan de Tzuccacab. Una proclama importante fue el "Plan político y eminentemente social planteado por el Ejército Regenerador de la Sierra Gorda".¹³

Para mediados del siglo XIX, varios grupos que ocupaban la Huasteca enunciaron la necesidad de tierra y de autogobierno; estas exigencias quedaron plasmadas en

¹¹ Op. cit. BONFIL Batalla. p. 153.

¹² Op. cit. GÓMEZ Rivera, p. 25.

¹³ REYES Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano en pocas páginas. P. 53.

los documentos y planes difundidos en la región. El contenido de las proclamas muestran el nivel de organización política que los indígenas alcanzaron para hacer respetar sus derechos y resalta la exigencia de autogobernarse.

El Plan de Amatlán que se firmó en el pueblo Ixhuatlán el 30 de diciembre de 1847, incorporó las actas de los pueblos de Ixhuatlán, Papantla, Chicontepec y otros puntos de la Huasteca que se opusieron a las autoridades constituidas. Esta rebelión se propuso cohesionar la resistencia contra los norteamericanos, y postuló el autogobierno de los indígenas. Las demandas principales contenidas en este documento son las siguientes:

1.- El desconocimiento de todas las autoridades que emanaran del gobierno, quedando el pueblo en libertad para elegir "sus empleados", prefiriendo en los destinos que sea posible a la clase indígena de más ilustración.

2.- Se prohíbe absolutamente todo cobro de rentas de tierras y en consecuencia desde ahora en adelante se declaran comunes las de las haciendas las cuales se disfrutarán en común sin estipendio alguno.

3.- La derogación de todos los impuestos, no subsistiendo más que los necesarios para las urgencias locales o de guerra;

4.- Siendo los curas de los pueblos indígenas el verdadero azote de esta desgraciada clase, se prohíbe el pago de toda costumbre o obvención de las que hasta hoy se están cobrando, considerando a éstos en lo sucesivo como empleados públicos cuyas dietas por un arreglo especial serán pagadas a juicio de la autoridad.¹⁴

Al igual que este Plan, el de Tantoyuca y Chicontepec hizo un llamado a todos los mexicanos para "defender a la patria del modo más equitativo y justo", por lo que declaró la propiedad común de la tierra de todos los mexicanos. Juan Nerepomuceno Llorente dirigió las movilizaciones en esos poblados y se lanzó contra los propietarios de las haciendas de la región, dotando a la insurrección de rasgos agraristas.

En el Plan de Tantoyuca y Chicontepec, de enero de 1848, se estableció:

1.- Invitación a todos los mexicanos a la lucha: en atención a que el gobierno de los Estados Unidos Americanos aspira a la conquista de

¹⁴ Ibid. p. 53-54.

nuestro territorio, se invita a todos los mexicanos a la defensa de la patria.

2.- Todos los mexicanos deben contribuir con su persona e intereses pero del modo más equitativo y justo, a la defensa de la nación.

3.- Supuesto que la guerra que nos hacen los americanos tiene por objeto la dominación y despojo de nuestro territorio el cual no puede recobrase sin la cooperación de todo mexicano, se declara que todas las propiedades territoriales serán comunes a todos los ciudadanos de la República.

4.- En consecuencia desde la publicación y adopción de este plan en cada lugar de la República, no podrán los propietarios de los mencionados terrenos exigir cantidad alguna bajo ningún motivo ni pretexto a los que hoy se conocen con el nombre de arrendatarios, ni a los que en lo sucesivo quieran disfrutarlos.¹⁵

Este plan también facultó al jefe del movimiento para nombrar magistrados, empleados civiles y decretó la suspensión de todos los impuestos y alcabalas, con excepción de los impuestos municipales.

Para Reyes Heróles, la supresión de los tributos y el autogobierno fueron demandas básicas de los grupos indígenas por las que lucharon; sus formas de organización política surgen por la necesidad de defenderse y resistir, actitud que tiene su origen en la conquista, su maduración en la colonia y su consolidación en el siglo pasado. Reyes Heróles encontró en Ignacio Ramírez "El Nigromante" al analista lúcido de los acontecimientos de la guerra impulsada por los grupos autóctonos y del contexto en que se desarrollaron.

Respecto de las razas indígenas y su progreso de carácter colectivo "El Nigromante" pensaba lo siguiente:

No puede mejorarse ni perecer sino por clases, he aquí por qué le es favorable cierto mecanismo administrativo, que fácilmente se confunde con el de nuestros municipios. Más allá de su hormiguero no descubre sino enemigos.¹⁶

Reyes Heróles nos advierte que el problema indio es el problema de la tierra como bien lo señala en el apartado llamado "El Liberalismo Social":

¹⁵ Ibid. p. 54.

¹⁶ Ibid. p. 58-59

Ver la tierra como problema es casi circunstancial a nuestra lucha por la libertad. La intervención de las masas indígenas en nuestras primeras luchas por la independencia...encuentra en gran medida sus causas en la situación de la tierra y esta participación, a su vez, impulsa declaraciones y objetivos de claro contenido agrario.¹⁷

¹⁷ Ibid. p. 425.

1.3 LA REVOLUCION DE 1910

La Revolución que derrocó la prolongada dictadura de Porfirio Díaz, trajo como consecuencia el establecimiento de un nuevo marco jurídico con la Constitución de 1917.

Los principales grupos que detentaban el poder durante el porfiriato fueron desplazados. Los cacicazgos regionales en que se sustentaba el poder central, y que se manifestaban aún al triunfo de la Revolución fueron atacados, pero posteriormente se incorporan al nuevo aparato político. Los intereses extranjeros en los cuales recaía directamente el control de sectores estratégicos de la economía, se vieron afectados seriamente.

El poder porfirista fue sustituido en un primer momento por los generales y jefes del ejército revolucionario; quienes continuaron sus conflictos por el respeto a sus derechos adquiridos por su participación en la lucha armada, sus intereses y reivindicaciones encontradas.

La nueva estructura se proponía romper con las ataduras económicas, políticas, sociales e ideológicas que constreñían el desarrollo nacional bajo el porfiriato, así como establecer una distribución diferente, más amplia y democrática de la riqueza.

Con esta distribución, pasaron bajo el control de Estado no sólo recursos materiales que existían como tierras, petróleo, ferrocarriles, etc.; sino también nuevas empresas productivas fundamentales para el crecimiento económico del país.

En la etapa armada de la Revolución participan grupos con intereses variados, y en algunos casos antagónicos, cuyas sublevaciones respondían en ocasiones a condiciones locales y regionales; sin embargo todas fueron resultado de la forma de dominación que se cristalizó en el último tercio del siglo XIX.

Sólo algunos de los proyectos germinales de la Revolución propusieron crear espacios para los indígenas, Zapata luchó por las comunidades y la reforma agraria pudo crear la base esencial para su desarrollo.

La participación indígena en el proceso revolucionario se incorporó principalmente por demandas campesinas (restitución y reparto de tierras). Sin embargo, en el fondo, el programa de la revolución no se identificaba con los propósitos indígenas de mantener su propia cultura, ejercer un amplio control sobre ella y desarrollarla sobre esa base.

La reforma agraria tenía un sentido para los campesinos (recuperación de un territorio, espacio social), y otro para los dirigentes surgidos de la revolución, para quienes fue una manera de hacer justicia social, pero sobre todo un mecanismo económico de producción de la tierra.

Al respecto Guillermo Bonfil Batalla menciona lo siguiente:

*En lo que atañe a la población india y a todos los sectores que forman el México profundo el proyecto de la revolución planteaba reivindicaciones condicionadas a que los beneficios que se otorgaban fueran al mismo tiempo los instrumentos para su integración, esto es, su desindianización.*¹⁸

El antropólogo refiere que Andrés Molina Enríquez en su libro "Los grandes Problemas Nacionales" que publica en 1909, menciona que "la nueva estructura social y política de la nación debería estar basada en los mestizos como elemento étnico preponderante y como clase política directora de la población", teniendo así que integrar a los indígenas a una sociedad y cultura occidental.

En lo que respecta a la figura de la autonomía, el proceso revolucionario que derrocó a Porfirio Díaz planteaba un autogobierno indígena. El historiador José C. Valadéz señala la importancia de la cuestión agraria en la visión de Zapata; influido por Otilio Montaño, a quien se consideraba responsable de la ruptura con Madero:

*Montaño atisbaba en Zapata, todas las ideas y signos de que el gobierno maderista era impotente para dar el pan y el techo a la clase rural de México. Acusa también al presidente de no cumplir con la promesa que no estaba inscrita en bandera alguna; pero que brotaba en aquellos días, no a manera de hecho casual, sino como consecuencia de la desocupación campesina, a manera también de ser uno de los problemas de la insurrección, las libertades políticas, el poder de las armas y el despertar de las ambiciones se producían y reproducían en el pueblo de México.*¹⁹

El mismo autor refiere que en la Convención de Cuernavaca, celebrada en 1915, participaron los grupos opuestos a Carranza, zapatistas, villistas y grupos de intelectuales anarquistas, y jacobinos, en los resolutiveos de esta Convención se postuló la eliminación del presidencialismo, la socialización de la propiedad y el carácter común de toda la tierra; resolvieron otorgar el voto directo, el respeto a la mujer y la autonomía del municipio entre otros acuerdos, que destacan. La resolución de la Convención señala el vínculo entre tierra y autonomía:

¹⁸ Ibid. p. 169.

¹⁹ VALADEZ, C. José. Historia General de la Revolución Mexicana. Vol. 2 p. 74

La tierra es de todos; es consecuencia de los terrenos que forman el territorio nacional quedan fuera del comercio de los hombres y sus habitantes podrán explotarlos libremente y aprovecharse de sus productos. Esta prerrogativa es inalienable, y por lo mismo, ni los particulares, ni las autoridades del país podrán entorpecerlo o estorbarlo. Esta resolución se declara de carácter social, por lo que no podrá ser derogada por ley alguna posterior.²⁰

Así mismo el historiador señala que una vez legislada la condición imprescriptible e inmutable sobre el derecho humano a la propiedad rural y excluida la autoridad, la clase rural en México adquiriría una autonomía indispensable para el desarrollo de esta población.

En lo relativo a la autonomía indígena, Venustiano Carranza jefe del Ejército constitucionalista elaboró un proyecto de reforma al art. 109 de la Constitución de 1857, relacionado con la creación del Municipio libre, en el cual se plantea fundamentalmente la autonomía y libertad e independencia de esta parte constitutiva de la estructura política de nuestro país. En enero de 1914 Carranza expide un decreto en el cual se declaran nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos; en los considerandos de este decreto Carranza establece lo siguiente:

Que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos propiedad comunal o de repartimientos que les había concedido el gobierno colonial, como medio de asegurar la existencia de la clase indígena y que a pretexto de cumplir la Ley del 25 de junio de 1856 y demás disposiciones que ordenaron el fraccionamiento y reducción a propiedades privadas de aquellas tierras....quedando en poder de unos cuantos especuladores.

Que privados los pueblos indígenas de las tierras y aguas y montes que el Gobierno colonial les concedió, así también las congregaciones y comunidades de sus terrenos y concentrada la propiedad rural del resto del país en pocas manos, no ha quedado a la gran masa de la población de los campos otro recurso para proporcionarse lo necesario a su vida, que alquilar a vil precio su trabajo a los poderosos terratenientes, trayendo esto como resultado inevitable, el estado de miseria, abyección y esclavitud de hecho, en que esa enorme cantidad de trabajadores ha vivido y vive todavía....

.....facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que fueren

²⁰ Ibid. P. 359.

indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando esta manera uno de los grandes principios en el programa de la revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país;

*Que proporcionando el modo de que los numerosos pueblos recobren los terrenos de que fueron despojados o adquieran los que necesiten para su bienestar y desarrollo, no se trata de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes sino solamente de dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollar plenamente su derecho a la vida, y librarse de la servidumbre económica a que está reducida; **es de advertir que la propiedad de las tierras no pertenecerá al común del pueblo, sino que ha de quedar dividida en pleno dominio, aunque con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, puedan fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el repartimiento legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.**²¹*

Este decreto expresa el reconocimiento de una de las principales demandas indígenas, sin embargo no se aseguraba la existencia de las comunidades indígenas y dar respuesta a su reclamo de tierras ya que se señala que la propiedad no será del común del pueblo sino que propone el reparto individualizado de estas a los pueblos que no las tienen; además se establece que el reparto será dirigido por los jefes militares.

Es de esta manera (reparto agrario) como se definió la política de atención a la problemática indígena y que desde 1909 ya se comenzaba a vislumbrar con la tesis de Manuel Gamio, quien implantaría el indigenismo como forma de integración de la población indígena a la nación. En 1916 el antropólogo Manuel Gamio publica el libro "Forjando Patria", en donde reconoce la diversidad cultural de México, y postula la necesidad ineludible de crear una sociedad homogénea para forjar una patria. Su postura se traduce en la incorporación del indio al mundo occidental.²²

Esta política se despliega sobre un fondo de reforma agraria; se aplica en gran escala durante la presidencia de Cárdenas, cuyo régimen se caracterizó por la movilización de las masas, y por la adhesión de estas al partido dominante, organizaciones sindicales, corporativistas ligadas al estado; es decir una política populista creado por Calles y que predominó entre 1929 y 1940, donde se

²¹ ESPINOZA Bonilla Cecilia, et al Municipios y Autonomías de México, en: QUORUM, Año VII, No. 60, Mayo-Junio 1998 p. 82-84.

²² Op. Cit. Bonfil Batalla. P. 170 y 171.

anunciaba la intención de concluir la unificación nacional incorporando así al indio a este nuevo proyecto de Estado.

Henri Favré define la esta política de la siguiente manera:

*Como la acción sistemática emprendida por el Estado por medio de un aparato administrativo especializado; cuya finalidad es inducir un cambio controlado y planificado en el seno de la población indígena.*²³

Este autor menciona que en América Latina, México fue el país que puso ejemplo al implementar esta política, bajo tres principios básicos. El primero de ellos es que debido a la importancia del problema indio el Estado debe hacerse cargo directamente de él con carácter de prioritario. El segundo es que este problema no es carácter racial sino de naturaleza social, cultural y económica, y el objetivo principal es poner en condiciones de igualdad a los indígenas. El tercero es que para poder alcanzar los objetivos planteados, los derechos de los indios deben inscribirse en el sistema legal vigente, asegurando su progreso económico y el acceso a los recursos de la técnica moderna de la civilización universal.

Siguiendo los pasos de esta política en nuestro país en 1922 se crean escuelas rurales, en 1925 Misiones Culturales, e 1926 se crea la Casa del Estudiante con la intención de formar jóvenes indios y una vez que estos regresaran a sus comunidades podrían reflejar los conocimientos y costumbres aprendidos; en 1931 Moisés Sáenz pone en marcha el proyecto piloto de educación indígena en Carapan Michoacán, en 1936 en General Lázaro Cárdenas crea el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, en 1940 se celebra el Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, en 1946 de crea la Dirección de Asuntos Indígenas.

En 1948 se crea por decreto presidencial el Instituto Nacional Indigenista bajo la dirección de Antonio Caso, dotado de autonomía financiera y personalidad jurídica el INI es un organismo de investigación, consulta, ejecución e información, que desempeña un papel fundamental en la aplicación de la política indigenista en nuestro país. El INI trabaja a través de Centros Coordinadores en las zonas indígenas, el primero de ellos se establece en Chiapas.

Desde el nacimiento de este organismo oficial encargado de llevar a la práctica la política indigenista se presentaron las dificultades por ser una entidad federativa en coordinación con otras dependencias (salud, educación, obras públicas, etc), pues su labor esta sujeta a una práctica limitada y de corta duración por el cambio de las administraciones; otro obstáculo que se presentó fue la contraposición de intereses locales y regionales.

²³ Op. Cit. Favre Henri. P. 108.

La acción de los Centros Coordinadores del INI en localidades urbanas cerca de las regiones habitadas por indígenas en un breve lapso se burocratizó y se alejó de los principios fundamentales que inspiraron su creación.

El INI representa así la tendencia funcionalista y paternalista para la acción indigenista, que radica en concebir la acción del Estado hacia los pueblos indígenas como el que decide y provee de las condiciones necesarias para aliviar algunas de sus carencias y desahogar las presiones sociales de la miseria, insalubridad, desempleo, etc., contenida aquí la idea de progreso, entendida como el aumento de la producción para lograr el desarrollo del país.

1.4 EPOCA ACTUAL

En pleno auge de la etapa modernizadora de los gobiernos del partido de la revolución institucionalizada de los años 50 y 60 surgieron movimientos sociales, algunos con base indígena y campesina, como el movimiento jaramillista, heredero de la lucha de Zapata en el Estado de Morelos, que finalmente fue traicionado y asesinado junto con toda su familia.

Para los años 70, una vez comprobada la vocación represiva e intolerante de los gobiernos de Díaz Ordaz y Echeverría en sus represiones del 2 de octubre de 1968 y el 10 de junio de 1970, surge una nueva etapa en el movimiento de la guerrilla, que tendría uno de sus focos principales en la Sierra de Guerrero, y en las figuras de los maestros rurales Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, quienes comandan guerrillas campesinas, extremadamente politizadas en la lucha de clases y la revolución social quienes terminan derrotados y asesinados.

A mediados de los setenta se manejó un nuevo lenguaje en las esferas oficiales con respecto a la política indigenista, aunque con contradicciones y ambigüedades. La propuesta del discurso gubernamental iba encaminada en favor y respeto al pluralismo étnico del país, y se implantó un programa federal (COPLAMAR) que otorgaba facultades más amplias de decisión al INI, sin embargo en la práctica se continuaba con la política masiva de integracionismo.

En 1974 se realiza en Chiapas el Congreso Indígena, que reunió a representantes de todos los pueblos indígenas del estado y a muchos representantes del país. En este Congreso se definieron las principales directrices para resolver algunos de los problemas de la cuestión indígena.

El gobierno de Echeverría, también instituyó los llamados Consejos Supremos, en muchas regiones del país, como una forma de mediatizar los alcances del renaciente movimiento indígena nacional.

En plena crisis económica, los gobiernos de López Portillo y Miguel de la Madrid poco pudieron hacer para impedir el constante empobrecimiento en todos los órdenes de la vida indígena, más que dotar al INI de mayores recursos encaminados a la asistencia social y la creación de radiodifusoras indigenistas que han servido como termómetro de la situación en que viven los pueblos indígenas.

El presidente Carlos Salinas de Gortari, producto de las elecciones más cuestionadas en la historia reciente de nuestro país, instauró una nueva forma de gobernar con su programa Solidaridad, haciendo uso de la tradición indígena del trabajo comunitario, la faena, el tequio, la mano-vuelta, para promover una imagen de fortaleza y mejoría social.

En 1989 México suscribe el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre poblaciones tribales e indígenas, que es objeto de estudio en el Capítulo II del presente trabajo. En este documento se reconoce la libre autodeterminación de los pueblos, su derecho a asumir el control de sus propias instituciones, formas de vida, desarrollo económico y el fortalecimiento de su identidad. De acuerdo con el art. 133 constitucional este Convenio ratificado por nuestro país es parte de la legislación nacional en el rango de Ley Suprema.

La ratificación de este Convenio derivó en la reforma al artículo 4º constitucional párrafo primero en 1990 que establece lo siguiente:

Art. 4º. La Nación mexicana tienen una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Esta reforma representó un avance importante al reconocer la composición pluricultural de la nación, sin embargo no bastó para resolver la cuestión indígena de fondo, además de que sigue postergada la legislación al respecto y otra reforma constitucional.

Es así como continúan las exigencias por parte de los pueblos indígenas y en marzo de 1992 se realiza la primera gran marcha indígena que atravesó el país, con las consignas sociales de defensa de los derechos humanos, cese a la represión y respeto a las autoridades propias. Así comienzan las manifestaciones en todo el país (Guerrero, Oaxaca y la Ciudad de México principalmente). La respuesta gubernamental sigue siendo atender los reclamos a través del INI, y la Secretaría de Desarrollo Social.

Por otra parte es pertinente establecer la vinculación jurídico política de la situación indígena y su necesaria protección en el contexto del nacimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos CNDH. A la agenda nacional enfocada a la solución del problema indígena se le sumaba el de la práctica sistemática del Estado mexicano como violador de derechos humanos.

Así pues los esfuerzos gubernamentales dirigidos a crear un ombudsman se circunscriben con gran auge desde mediados de los 80's que es precisamente después de 70 años de promulgada la constitución cuando se dan las negociaciones para el ingreso de México al GATT, cuando instaura la realización de un nuevo modelo económico empujado por la globalización, y sobre todo

existe una aguda crisis económica de inflación y déficit's comerciales, esto se proyecta en la sociedad.

En la primera mitad de 1990, el gobierno mexicano se enfrenta a severas críticas internacionales sobre violaciones a derechos humanos, sobre todo, a raíz del asesinato de la abogada Norma Corona quien fungía como presidenta de la Comisión para los Derechos Humanos A.C. de Sinaloa, lo cual provocó sin más el descontento de los organismos no gubernamentales internacionales como America's Watch y Amnistía Internacional, que en ese año publica un informe a la opinión pública mundial, señalando testimonios de violaciones tales como hostigamiento, detenciones ilegales, malos tratos, homicidios, desapariciones torturas, etc.

El informe de Amnistía Internacional concluye que en México la tortura es institucionalizada utilizando métodos brutales que incluyen palizas, semiasfixia, abusos sexuales y descargas eléctricas.²⁴ El informe de Americas Watch se da en el mismo sentido, esta presión internacional trasciende en el gobierno mexicano para crear así un organismo protector de los Derechos Humanos.

De esta forma se crea por decreto presidencial del 5 de junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos cuyo principal objetivo es el vigilar el cumplimiento de los Derechos Humanos consagrados en la Constitución como garantías individuales, además de la legislación relativa emanada de Convenios y Tratados Internacionales suscritos por México.

Por lo anterior es posible vislumbrar el espectro jurídico político y social generado por la CNDH, que permeo todo el conjunto de la esfera nacional y alcanzó su punto máximo al ser inscrita en la carta magna y de ésta forma incluir a los derechos fundamentales en el proyecto de nación, sin que su creación significara ser estrictamente una buena voluntad del presidente Carlos Salinas de Gortari, sino producto de la presión internacional.

Para atender la apremiante cuestión indígena la Comisión Nacional de Derechos Humanos estableció la Coordinación de Asuntos Indígenas. La creación de una área específica para tender las quejas en esta materia fue el principal reconocimiento de que esta población requería una atención especial, en principio porque como hemos visto por años han sido expuestos a la violación de sus derechos, debido a sus condiciones de pobreza y aislamiento, porque generalmente la violación de los Derechos Humanos a esta población se encuentra estrechamente vinculada con problemas de orden social, económico y político, y porque frecuentemente las violaciones a sus Derechos Humanos son el

²⁴ Publicado originalmente en inglés en Junio de 1990 por Amnesty Publications y traducido y editado en español en septiembre de 1991 por editorial Amnistía Internacional (EDAI), en Madrid, España.

resultado de la coexistencia -no siempre pacífica- de dos órdenes normativos contrapuestos, uno basado en usos y costumbres y el otro en el sistema jurídico mexicano.

Para atender a la complejidad de los factores que inciden en la violación de los Derechos Humanos, se han realizado una serie de actividades encaminadas a afrontar, de un modo más efectivo, el problema de la falta de acceso a la justicia de población indígena del país.

Además de atender quejas de los indígenas recibidas en sus oficinas, la CNDH tiene como encomienda realizar otras actividades como las siguientes

Difusión de los Derechos Humanos y de los objetivos y funciones de la CNDH.

Coordinación con otras instituciones gubernamentales para atender los problemas referidos al acceso a la justicia de los indígenas. Especialmente se han realizado actividades con el Instituto Nacional Indigenista.

Cooperación con diversas organizaciones sociales y de defensa de los Derechos Humanos para la atención de las quejas y en la mediación para resolver los graves problemas en las diversas regiones del país.

Ejecución de programas encaminados a atender la problemática de la violación de los Derechos Humanos en regiones indígenas específicas. Estos programas han permitido recoger directamente las quejas de los grupos indígenas y han contribuido a difundir los Derechos Humanos y los objetivos de la CNDH.

Elaboración y publicación de memorias e informes sobre los citados programas en torno a problemas específicos que por su relevancia lo ameritan. Estas publicaciones han contribuido a difundir las características peculiares de la violación de los Derechos Humanos de los indígenas y a sensibilizar a la sociedad y a las autoridades sobre las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que dificulten a estos grupos el acceso a la justicia.

Sin embargo estas acciones resultaron meros esfuerzos aislados frente a la marginación histórica a la que han estado sometidos los pueblos indígenas y las soluciones reales se encuentran en el marco del reconocimiento de la autonomía de los pueblos indios.

Los casos documentados ante la CNDH demuestran la profundidad del problema esta ha conocido sobre las violaciones derivadas de las expulsiones de grupos por razones de carácter religioso, en la región indígena de los Altos de Chiapas, específicamente en el Municipio de San Juan Chamula.

Se emprendió una investigación sobre los hechos denunciados por los quejosos y, desde entonces, ha realizado el seguimiento del problema de las expulsiones y se ha mantenido en contacto permanente con los quejosos, sin embargo las organizaciones no gubernamentales, la prensa que ha seguido el conflicto e importantes sectores académicos han manifestado su descontento por la pobreza de los resultados y han señalado reiteradamente que la solución implica un urgente replanteamiento de la relación entre las comunidades indígenas y el Estado mexicano.

En septiembre de 1992 la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicó el informe sobre el problema de expulsiones en las comunidades indígenas de los Altos de Chiapas y los Derechos Humanos, con base en testimonios recogidos directamente en las brigadas practicadas por los visitadores adjuntos y en la consulta de diversas fuentes documentales y estudios sobre la región. Dicho informe contiene el análisis de las normas jurídicas aplicables y de los factores políticos, sociales, económicos y culturales que están en la raíz de las expulsiones. Además aparecen una serie de recomendaciones dirigidas a autoridades federales y locales competentes en la materia. Para el cumplimiento de sus objetivos, el Informe fue entregado a diversas autoridades municipales, estatales y federales, así como a los afectados, a las organizaciones y organismos relacionados con el problema de expulsiones.

Desde su inicio la Comisión Nacional de Derechos Humanos se percató de que estaba ante un fenómeno extraordinario, complejo y difícil de resolver. Es casi imposible precisar el peso relativo de los factores que confluyen en las expulsiones. La manifestación extrema es la expulsión por razones políticas y religiosas, mediante el uso de las amenazas y violencia física. Sin embargo hay otros factores menos visibles, al mismo tiempo que contribuyen a generar el cuadro multicausal de las expulsiones religiosas y políticas, provocan otro tipo de expulsiones, la social y económica de individuos y grupos de diversas comunidades de los Altos hacia las ciudades y otras regiones del Estado de Chiapas. Entre estos factores sobresalen la pobreza, la marginación, el analfabetismo, la falta de empleo y la presión demográfica sobre el recurso menos elástico que existe; la tierra.

El fenómeno de las expulsiones existe en diversas regiones del país, pero en los últimos años ha adquirido una especial intensidad en la región de los Altos de Chiapas. Es la misma región donde se encuentra en parte - quizá de un modo decisivo- el origen de los problemas que estallaron en 1o. de enero de 1994. De los altos de Chiapas salieron varios de los indígenas desplazados, que fueron a colonizar el territorio "libre", la puerta de la selva, desde donde a la vuelta de los años un grupo de ellos regresa armado, a la ciudad de San Cristóbal de las Casas, la capital política, económica, social y cultural de la región.

Además de haber llamado la atención del país y el mundo entero sobre los ancestrales problemas de esta parte de la población, el conflicto armado del primero de enero de 1994 ha desencadenado una serie de problemas análogos a los que están en el origen del fenómeno de las expulsiones. Entre otros conflictos, tienden a acentuarse los derivados de la disputa por los ayuntamientos, las tierras y la representación de una gran diversidad de agrupaciones sociales de indígenas y campesinas del estado.

Si no se entiende la raíz de la problemática indígena, continuará. Incluso se corre el riesgo de que se extienda o se agrave y adquiera una forma más violenta, de esto se deriva la imperiosa necesidad de resolver ya el problema indígena.

CAPÍTULO II.

“LA FIGURA DE LA AUTONOMÍA Y LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS COMO DERECHOS FUNDAMENTALES EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.”

2.1 ANÁLISIS AL DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL.

El derecho de autodeterminación de los pueblos es una consecuencia directa del principio democrático que establece que toda comunidad natural, formada de personas libres, posee en sí el poder de gobernarse a sí misma, sin injerencias exteriores, para obtener los fines que les son específicos, tal comunidad determina por consiguiente libremente la forma en que va a organizarse de acuerdo con su voluntad y tradiciones expresados por la población.

En el plano internacional el principio de autodeterminación es reconocido en los instrumentos jurídicos como son la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Sociales, Políticos y Culturales.

Aquí analizaremos que en el derecho internacional el concepto de libre determinación aparece en repetidas ocasiones desde hace muchos años, sin embargo su contenido y significado no han sido claramente definidos en estos instrumentos internacionales.

En este contexto de ideas, los pueblos indígenas de todo el mundo hoy reclaman también el derecho a la libre determinación como un derecho fundamental, consagrado en los instrumentos internacionales de derechos humanos, esta exigencia ha causado una discusión en el ámbito internacional, pues los detractores de este principio consideran que es una forma de separatismo o de lucha por una fragmentación e independencia política que causaría rompimiento con los estados establecidos, atentando de esta manera contra uno de los principios básicos de la ONU como lo es la soberanía.

El debate surgido en el ámbito internacional en torno a la autodeterminación y la autonomía se desprende de la relación que existe entre Estado-Nación, el sistema internacional y los diferentes pueblos y sus características.

En la esfera de las Naciones Unidas, el principio de libre determinación aparece en dos vertientes o corrientes distintas. La primera establece límites para el ejercicio de este derecho y la segunda se basa en la concepción de éste como derecho humano fundamental, incluso como requisito previo para el disfrute de los demás derechos humanos.

Así encontramos que la Carta de las Naciones Unidas (1945) en dos de sus disposiciones (art. 1 párrafo 2 y art. 55 párrafo de introducción), aparece como

principio formando parte de la expresión que se refiere al "principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos".²⁵

En esta corriente el principio de libre determinación tiene su origen básicamente en el proceso de descolonización. Antes de la firma de la Carta de la ONU, un alto porcentaje de pueblos hoy organizados como Estados soberanos e independientes no gozaban en 1945 de libre determinación, por lo menos no en forma plena, y el objeto de establecer este derecho era precisamente el establecimiento de Estados – Nación soberanos e independientes.

Este proceso de descolonización se reafirma en 1960 a partir de la proclamación de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, que tenía como objeto la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

Así también encontramos en otro de los instrumentos de las Naciones Unidas limitantes para el ejercicio pleno de este derecho, al respecto en la "Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los países y Pueblos Coloniales" tenemos el establecimiento de lo siguiente:

1. La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras constituye una denegación de los derechos fundamentales en contraria la Carta de la Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y la cooperación mundiales.

2. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

.....

.....

*6. Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.*²⁶

En esta declaración se consagra el principio de libre determinación de los pueblos en los dos primeros párrafos, pero en el párrafo sexto se introduce el elemento político al establecer la unidad nacional e integridad territorial como principios fundamentales, se entiende entonces que existen fronteras de lo permisible

²⁵ Carta de las Naciones Unidas, Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos 1945-1995, ONU, Nueva York p. 157.

²⁶ Declaración sobre la concesión de la Independencia a países y pueblos coloniales. "Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos 1945-1995", ONU, Nueva York p. 223

cuando de Estados soberanos e independientes se trata, esta corriente es la que ha permeado toda la esfera de la acción gubernamental con el propósito definido de negar este derecho a comunidades indígenas.

Como nos muestra la historia, este proceso de descolonización que da inicio con la irrupción en el ámbito internacional de los países que antiguamente habían sido colonizados, y con la influencia de las revoluciones sociales de Europa Oriental, tienen como fin el establecimiento de Estados-Nación, con unidad política y cultural (impuesta en algunos casos) que desembocó en una restricción injustificada de desarrollar la cultura propia, así como la violación sistemática de derechos humanos colectivos de pueblos que existían al interior de los estados nacientes.

La segunda postura que considera a la libre determinación de los pueblos como derecho humano fundamental y sin limitaciones en su ejercicio la podemos encontrar en el Estudio de las Naciones Unidas sobre la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas, en cuyo capítulo relativo a Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones, hace referencia explícita a la autonomía de los pueblos indígenas como forma de libre determinación. En sus párrafos 269 al 176 y 580 al 584 se le concibe como una de las formas que adopta ese derecho cuando lo detentan los pueblos dentro de un Estado. Se reconoce la importancia de este derecho de libre determinación como condición básica para que los pueblos indígenas puedan disfrutar de sus derechos fundamentales, y en ese sentido establece:

La libre determinación en sus múltiples formas es, consecuentemente, la condición previa fundamental para que las poblaciones indígenas puedan disfrutar de sus derechos fundamentales y determinar su futuro, a la vez que preservar, desarrollar y transmitir su especificidad étnica a las generaciones futuras.

En general, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación que les permita continuar una existencia digna y consecuente con su derecho histórico de pueblos libres. 270

El derecho a la libre determinación se plantea a diversos niveles e incluye factores económicos, sociales y culturales, además de políticos, que se deben estudiar en cada caso, a fin de establecer a qué nivel y de qué tipo se le requiere. 271

En el sentido más amplio de sus manifestaciones "externas" ese derecho significa el derecho de constituirse en Estado e incluye el derecho a elegir diversas formas de adopción con otras comunidades políticas 272.

En sus expresiones "internas" dentro de la sociedad nacional, sin embargo, ese derecho a la libre determinación significa que un pueblo que tiene un territorio definido puede ser autónomo en el sentido de disponer de una estructura administrativa y un sistema judicial separados y distintos, determinados por ellos mismos e intrínsecos a ese pueblo o grupo. 273

Se concluye entonces que:

Tal como se aplica a las naciones y los pueblos la esencia de ese derecho es el derecho a la libre elección y por lo tanto, los propios pueblos indígenas han de crear en gran medida el contenido específico de ese principio. 276

Si analizamos estas dos posturas podemos encontrar que no se contraponen, sino que cada una de ellas responde a las necesidades de tutela del derecho en cuestión, de acuerdo a un momento histórico determinado. La primera postura surge con el nacimiento de las Naciones Unidas, y después de la 2ª Guerra Mundial, en donde la necesidad imperante fue el proteger a los Estados-Nación que fueron sujetos de vejaciones a su soberanía nacional.

La segunda postura toma rumbo ante la ancestral y brutal discriminación y genocidio de los que son víctimas los pueblos indígenas, y reconoce que estos pueblos tienen derecho a una forma específica de autodeterminación interna, que no necesariamente implica la separación del Estado para formar otros nuevos, como equivocadamente se ha venido afirmando al calificarla de separatismo, secesionismo e independentismo, por el contrario incluye formas de autonomía dentro del Estado. Esta forma de autodeterminación implica, como se verá más adelante, el acceso a cierto grado autonómico de poder político dentro de un Estado, es un replanteamiento de la organización estatal, que no ataca en ningún momento la integridad territorial y la unidad nacional.

Ante estas posturas Martin Ennals señala al respecto lo siguiente:

Por un lado, el derecho a la autodeterminación está claramente establecido en el derecho internacional, por otra parte, está tan limitado por cláusulas exclusivas que pierde virtualmente su significado como una base para el debate legal o político. En ninguna parte hay un procedimiento de arbitraje, ninguna definición de términos, ningún cuerpo de la ONU que atienda las reclamaciones sobre autodeterminación como tal. Es un derecho que crea expectativas sin cumplirlas. La gente esta muriendo por

*ese derecho, que se sabe que existe, pero en ninguna parte está definido.*²⁷

Otro aspecto de este debate es la falta de definición en estos instrumentos jurídicos internacionales de los sujetos del derecho de libre determinación.

Para José de Obieta²⁸ el sujeto principal de este derecho lo constituyen en general los grupos étnicos, los que a su vez subdivide en:

- 1) Minoría étnica no territorial
- 2) Pueblo
- 3) Nación

La minoría étnica no territorial la define como un grupo humano que posee la unidad cultural de la etnia pero carece de territorio propio. Por pueblo se entiende a todo grupo étnico, dotado por consiguiente de elementos de identidad cultural, posee un territorio determinado y en él viven la mayoría de sus miembros. Este autor define a la nación es un sentido sociológico e histórico como el grupo étnico con su territorio en el que vive la mayoría de sus miembros, pero que a diferencia del pueblo, posee una conciencia étnica viva y desarrollada, el mayor grado de conciencia con su individualidad lo que distingue al concepto de nación del de pueblo. Tanto pueblo como nación corresponden al concepto de comunidad de cultura, pero en sentido político el concepto de nación equivale al Estado, entendido éste como una entidad política soberana.

Luis Villoro nos menciona que "pueblo" podría definirse en tanto sujeto de la autodeterminación a partir de cuatro elementos:

- a) Tener una cultura propia, que incluye lengua, costumbres, instituciones sociales y políticas.
- b) Tener la conciencia de pertenecer a esa comunidad y la voluntad de mantenerla unida así.
- c) Poseer una historia común, una ascendencia compartida.
- d) Tener relación con un territorio

El mismo autor define a la etnia como una comunidad que tiene rasgos culturales distintivos de otros pueblos y no están ligados necesariamente a un territorio, ni a derechos ni a autodeterminación, pueden existir varias etnias pertenecientes a un pueblo. El concepto de Estado es un concepto político y está ligado a la soberanía, un Estado es una entidad política y legislativa, que tiene una soberanía

²⁷ ENNALS Martin. Democracy and Self-Determination. p. 45

²⁸ DE OBIETA Chalbaud, José. El Derecho Humano de la Autodeterminación de los Pueblos, p. 24

frente a otros, un Estado puede comprender varios pueblos, o a la inversa un pueblo puede estar sujeto a varios Estados.²⁹

Villoro sugiere que debe existir una mayor claridad de tipo histórico, filosófico, político y jurídico sobre la noción de pueblo y de nación, pues de esto depende el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos indígenas y la restauración de demandas que tienen que ver con la autonomía.

Por todo lo anterior podemos afirmar que los pueblos indígenas sí son sujetos del derecho de libre determinación, pero al interior de los Estados ya constituidos, es decir una autodeterminación interna (autonomía) que implica la capacidad de los pueblos para decidir sobre su sistema político y su desarrollo económico, social y cultural. Como ya mencionamos anteriormente la libre determinación de los pueblos indígenas no implica la facultad de separarse del Estado.

En este sentido son numerosos los ejemplos de pueblos indígenas que, sin separarse de los Estados en que se encuentran inmersos han logrado que se les reconocieran mayores cotas de libre determinación, a través de estatutos de autonomía, tal es el caso de la Costa Atlántica de Nicaragua, el caso brasileño, entre otros, tema que será estudiado en el capítulo cuarto del presente trabajo.

²⁹ VILLORO Luis. Ponencia: Derecho y Sujetos de Autodeterminación, Etnia, Nación y Estado. Seminario sobre Autonomía y Libre Determinación de los Pueblos Indígenas.

2.2 PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS Y PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

En torno a la discusión sobre la autonomía de los pueblos indígenas la posición gubernamental hasta antes del 1º de diciembre del 2000, fue un rotundo no argumentando la defensa de la unidad nacional, pues afirmaban que la autonomía daría origen a “pequeños Estados”, violentando la integridad territorial y el “principio sagrado” de soberanía.

Sin embargo en el derecho internacional, los principios de la autodeterminación de los pueblos y de autonomía han sido consagrados como derechos humanos fundamentales en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos.

Ante este tipo de argumentos, consideramos necesario abordar en el presente capítulo este tema, en el cual abarcaremos el principio jurídico de la autodeterminación de los pueblos con base en los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos, su aplicación en el ámbito internacional y nacional; así como los instrumentos jurídicos internacionales específicos para la protección de los derechos indígenas como es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En la legislación nacional podemos encontrar que un Tratado es: “El convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación se requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualesquiera que sea su denominación, y que corresponda aprobar al Senado.”; esta es la definición que establece la Ley de Tratados publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2 de enero de 1992, la cual regula la celebración de tratados de nuestro país en el ámbito internacional.

En el Derecho Internacional encontramos que la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969 y que constituye el instrumento internacional que rige sobre esta materia, estipula en su artículo 2º inciso a , que un tratado es “ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación particular”.

Por su parte en la doctrina se establece que un tratado es “un acuerdo entre Estados u organizaciones internacionales por el cual se manifiesta una intención de crear, modificar o definir relaciones de conformidad con el Derecho Internacional”.

El Maestro César Sepúlveda define a los tratados como “ los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, para modificar, o para extinguir una relación jurídica entre ellos”.³⁰

Si analizamos las anteriores definiciones podemos enlistar como características principales de los tratados internacionales las siguientes:

- Pueden celebrar tratados internacionales Estados u otros sujetos de Derecho Internacional Público, como organizaciones internacionales, organizaciones intergubernamentales, etc.
- Son una manifestación de la voluntad de los Estados a través de la cual se sustraen a ciertas obligaciones y compromisos respecto a las demás partes firmantes del mismo.
- De acuerdo a su denominación pueden ser clasificados en : tratados, acuerdos simplificados, protocolos, convenios, convenciones, etc. Sin embargo formalmente independientemente de su denominación todos son tratados y en derecho internacional tiene igual validez.
- Para que un Estado forme parte de un tratado internacional es necesario que se cumplan principalmente las siguientes etapas: firma, ratificación y adhesión.
- Jurídicamente un tratado es obligatorio cuando los Estados forman parte del mismo y entra en vigor después de haber sido ratificado o de que se hayan adherido al mismo.
- La razón principal para que un Estado celebre un tratado internacional es por que le reportará un beneficio ya sea económico, político, social o cultural.

Es preciso delimitar las características específicas de los tratados de Derechos Humanos, ya que la diferencia entre cualquier otro tipo de tratado radica en la función de su objetivo y respecto al sujeto de Derecho Internacional con el que se establece dicha relación.

La ONU define que estos tratados son acuerdos internacionales que contienen disposiciones para promover o proteger uno o más derechos humanos y su finalidad específica es la protección de estos derechos.

Mediante su celebración no se busca un beneficio solamente, al contrario compromete al Estado firmante frente a la comunidad internacional y, principalmente frente a los individuos o grupos en cuanto a la defensa de

³⁰ SEPÚLVEDA , César, Derecho Internacional, p. 120.

derechos fundamentales, mediante el establecimiento de un orden jurídico interno.

Al respecto la Corte Internacional de Derechos Humanos menciona lo siguiente: "... no son tratados del tipo tradicional en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos o por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción."³¹

Es importante mencionar que los tratados de Derechos Humanos tienen también como característica principal la universalidad, es decir, son instrumentos abiertos a la adhesión de todos los Estados sin importar ideología o sistema político.

Como características principales de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos podemos mencionar las siguientes:

- Para el Estado que los firma, representa una instancia de obligatoriedad de defensa y protección de los Derechos Humanos, frente a la comunidad internacional y frente a los individuos, para garantizarlos y promoverlos.
- A través de ellos los Estados pueden corroborar la vigencia de sus legislaciones internas en esta materia, para con esto ampliarla o perfeccionarla.
- Los tratados junto con los principios del derecho internacional componen el sistema de protección de los derechos fundamentales, el cual tiene como objetivo garantizar su cumplimiento a través de órganos supranacionales.
- Sirven como parámetro para determinar, de acuerdo al momento histórico qué derechos deben ser protegidos.
- Son la principal fuente de desarrollo del derecho internacional.

Sin embargo la falta de voluntad política por parte de los Estados ha sido el principal obstáculo para el cumplimiento eficaz de los instrumentos de derechos humanos ya que a ningún Estado puede exigírsele u obligarlo a dar estricto cumplimiento a estos ordenamientos; aquí es donde los organismos internacionales, la Organizaciones No gubernamentales y la opinión pública

³¹ BUERGENTHAL Thomas, Manual Internacional de Derechos Humanos, Caracas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Ed. Jurídica Venezolana, 1990, p. 173.

CAPÍTULO II.

“LA FIGURA DE LA AUTONOMÍA Y LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS COMO DERECHOS FUNDAMENTALES EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.”

internacional juegan un papel importante al denunciar abiertamente las violaciones a los derechos humanos

Otro de los problemas que enfrenta la aplicación de los tratados internacionales de Derechos Humanos son las figuras que en el Derecho Internacional se conocen como Reservas o Declaraciones Interpretativas.

La Convención de Viena define a la reserva como "una declaración unilateral cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado". Por su parte la declaración interpretativa de acuerdo con las Naciones Unidas es la forma que los Estados entienden algunos asuntos, enunciados o determinadas disposiciones, la declaración puede ser una mera aclaración respecto a la actitud del Estado o bien puede ser equivalente a una reserva, según modifique o no la aplicación de la cláusulas del tratado y aprobado o la excluya.

Ambas figuras permiten que un Estado forme parte de un tratado y al mismo tiempo rechace algunas disposiciones establecidas en el mismo.

En la Constitución Política de nuestro país existen seis artículos que se refieren a los tratados internacionales, el 89, 76, 133, 15, 104 y 117.

Los dos primeros establecen que la celebración de Tratados Internacionales corresponde o es facultad del Presidente de la República y que su aprobación debe ser a través del Senado.

Por su parte el artículo 133 constitucional determina lo siguiente:

"Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanan de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado serán Ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Por su parte los artículos 15 y 117 establecen prohibiciones respecto a la celebración de tratados internacionales, mientras que el artículo 104 se refiere al proceso de solución de las controversias que se susciten con motivo de la celebración de los mismos.

Así mismo existe la Ley de Tratados que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, esta Ley constituye el cuerpo normativo por el

cual se establecen los principales conceptos, así como los procedimientos a seguir para la celebración de tratados internacionales.

CREACIÓN DE LOS PACTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS.

La historia de la creación de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, la podemos encontrar en el documento "Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos 1945-1995".

Al respecto se menciona que después de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la ONU se propuso como tarea inmediata la elaboración de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. Ambos constituyen el mas amplio cuerpo de derechos de los tratados internacionales en esta esfera, tanto por los aspectos que abarcan como por el número de países que son parte de ellos (mas de 120 de todos los continentes)

La Comisión de Derechos Humanos de la ONU impulsó la elaboración de estos instrumentos, ya que consideraban que además de una declaración de derechos humanos, era necesaria la elaboración de un tratado multilateral obligatorio en esta materia.

En la elaboración de estos documentos la Comisión de Derechos Humanos de la ONU tomó en cuenta diversas recomendaciones de la Asamblea General, celebró numerosas consultas con los Estados, los diversos Órganos y Organismos Especializados como lo son el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura, participaron en la redacción de ambos Pactos dentro del área de su conocimiento.

Cabe señalar que en la creación de estos Pactos se generó un debate sobre su elaboración, ya que existían posiciones encontradas; por un lado había partidarios de la posición de creación de un solo Pacto en el que se abarcaran los derechos económicos, sociales y culturales, vinculándolos a los derechos cívicos y políticos; por el otro, varios especialistas estaban a favor de la creación de dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos.

Sin embargo en la resolución 543 (VI) de la Asamblea General del 5 de febrero de 1952, se votó por que se redactaran dos Pactos, uno abarcaría los Derechos Civiles y Políticos y el otro los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin embargo para que pudieran aprobarse simultáneamente ambos Pactos tenían que contener el mayor número de disposiciones similares. La determinación se tomó considerando que los derechos civiles y políticos y los derechos económicos sociales y culturales se encuentran íntimamente relacionados.

Los detractores de la idea de elaborar dos pactos consideraban que los derechos humanos no pueden clasificarse, ni separarse, además de que no se le puede dar mayor importancia a unos derechos sobre otros.

Los defensores de la creación de dos pactos mencionaban que los derechos civiles y políticos podían ser defendidos en los tribunales y su aplicación es inmediata, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales no se podían proteger por esa vía, además de que habría que instaurar su aplicación

Una cuestión fundamental en la creación de los Pactos fue la discusión en torno a los mecanismos de aplicación y vigilancia; se creía que era necesario crear instrumentos efectivos en su aplicación. Todos los participantes reconocieron que las disposiciones de los pactos debían aplicarse principalmente en el plano nacional, mediante medidas legislativas internas; hubo también opiniones en cuanto a la creación de medidas internacionales para su vigilancia.

Al respecto la Asamblea General de la ONU encomendó a la Comisión de Derechos Humanos la elaboración de disposiciones para su aplicación.

Los Pactos fueron aprobados en 1965 y entraron en vigor el 3 de enero y el 23 de marzo de 1976, respectivamente, tuvieron que pasar casi 10 años después de que la ONU declarara abierta su firma.

Para entender la aplicación de los Pactos debemos remitirnos a la composición tanto del Comité de Derechos Humanos, como del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. Cada uno está integrado por 18 miembros, quienes deben ser personas de elevado nivel moral y reconocida competencia en el ámbito de los derechos humanos; cada miembro desempeña sus funciones a título individual y no como representantes de sus gobiernos.

El Comité de Derechos Humanos es el órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; solamente los Estados partes pueden proponer a los candidatos idóneos para ser miembros del Comité.

Este Comité tiene como funciones principales: estudiar los informes presentados por los Estados partes, formular observaciones generales, examinar denuncias de un Estado parte contra otro Estado parte (comunicaciones de Estado) y examinar denuncias de individuos contra un Estado parte. Todos los Estados partes deben presentar ante el Comité de Derechos Humanos informes periódicos sobre derechos humanos para su análisis

Para ser miembro del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el Consejo Económico y Social de la ONU, puede votar para elegir a los miembros de éste.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ejerce las mismas funciones que el Comité de Derechos Humanos respecto al análisis de los informes que presentan los Estados parte, sin embargo, en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se prevé la posibilidad de recibir denuncias de Estados o individuos.

Ambos pactos contienen disposiciones idénticas o análogas, por lo que ya se explicaba anteriormente.

Entrando a nuestro tema, los Pactos contienen un artículo específico referente a la autodeterminación de los Pueblos. El Maestro Augusto Willemsen define la autonomía como la forma interna del ejercicio del derecho de libre autodeterminación de los pueblos³², este principio se consagra en el texto de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, tanto en el de Derechos Civiles y Políticos como en el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo primero establecen lo siguiente:

*1. Todos los pueblos tienen el **derecho de libre determinación**. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural.*

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente pacto, incluso los que tienen responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio de derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.³³

En este documento el derecho de autodeterminación se presenta como el derecho humano más importante, sin condiciones ni requisitos, aunque actualmente se alude la unidad política o integridad territorial de los Estados como argumento de exclusión de este derecho para los pueblos indígenas.

³² WILLEMSSEN Díaz, Augusto, *Ámbito y Ejercicio Eficaz de la Autonomía Interna y el Autogobierno para los Pueblos Indígenas*, en Revista del IRIPAZ, Año 4, No. 7 p. 127.

³³ DÍAZ Müller, Luis. *Manual de Derechos Humanos*, p. 110.

Los Pactos afirman que todos los pueblos tienen este derecho, sin limitación alguna, entendemos pues que se refiere a todas las colectividades que sean pueblos, pero en su contenido no define quien o quienes pueden ser considerados como pueblos.

En estos convenios internacionales, el derecho a la libre determinación de los pueblos no se aplica expresamente a los pueblos indígenas, sin embargo éstos son mencionados en grupos de trabajo de Naciones Unidas que mencionaremos posteriormente.

2.3 EL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.

Como podemos observar la elaboración de documentos específicos de carácter jurídico relativo a derechos humanos, ha sido preocupación de las Naciones Unidas y tarea de sus organismos especializados. Aquí abordaremos particularmente los instrumentos específicos a los derechos de los pueblos indígenas. Hablaremos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que desde su creación realizó una serie de acciones a favor de los pueblos indígenas y tribales, como son los Convenios 107 y 169.

La Organización Internacional del Trabajo es un organismo que surgió después de la Primera Guerra Mundial y su objetivo fundamental es el promover la justicia social, el derecho a la libre sindicación y el derecho a la negociación colectiva a través de normas reguladoras del trabajo.

Se dice que la OIT es un organismo tripartita pues está conformada por los Estados miembros, por delegaciones patronales, así como organizaciones de trabajadores. Al interior, la Conferencia Internacional del Trabajo es la máxima autoridad de ésta organización y está compuesta por delegados de cada país miembro, dos representando al estado miembro, uno en representación de los trabajadores y otro en representación del sector patronal. Los delegados son nombrados por el gobierno del país miembro, en el caso de los trabajadores y patrones tomándo en cuenta las organizaciones más representativas de estos sectores, de conformidad con el artículo 3, párrafo 51 de la Constitución de la OIT. En nuestro país la Confederación de Trabajadores de México (CTM) ha tenido la representación ante la OIT.

Una de las funciones más importantes de esta Organización es la de emitir convenios y recomendaciones que constituyen normas internacionales del trabajo en pro de la libertad de asociación, sueldos, jornada y condiciones de trabajo, seguridad social, indemnizaciones, vacaciones, etc.

En razón de su naturaleza esta organización se ha encargado de elaborar instrumentos relativos al trabajo rural, tales como el Convenio sobre Plantaciones (1958), Convenio sobre la Discriminación, Empleo y Ocupación (1958), Convenio sobre Política del Empleo (1964), y el Convenio sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales, (1957). Al estudiar éste campo del trabajo rural se evidenció la situación social de trabajadores del campo que en su gran mayoría son indígenas.

Es de esta manera que en 1957 se elabora el convenio No. 107 *“Relativo a la protección e integración de las poblaciones tribales y semitribales en los países independientes relativo a las poblaciones indígenas”*. Este Convenio fue el primer

instrumento internacional que englobaba de manera general y a la vez específica las diferentes cuestiones relacionadas con las poblaciones indígenas y tribales.

Este documento recogía las políticas paternalistas e integracionistas hacia los indígenas que, como hemos visto en el primer capítulo del presente trabajo, dominaban en esa época, este instrumento representó un avance en lo que respecta a la protección de los derechos indígenas, pues en él se reconocía el derecho colectivo a la tierra, así como derechos específicos como la educación a la lengua materna y el de igualdad, así como el reconocimiento de sus usos y costumbres en lo relativo a la resolución de conflictos en la comunidad, es decir su derecho consuetudinario.

En él se contemplaban distintos aspectos de la vida y del trabajo indígena, sin embargo en su artículo 2º establecía que los Estados están obligados a desarrollar programas con el objeto a la protección de estas poblaciones y a su *"integración progresiva en la vida de sus respectivos países. Al fomentarse esta integración no debe atentarse contra la vida humana y la iniciativa individual; tampoco debe recurrirse a la fuerza o la coerción, ni debe haber "medidas tendentes a la aculturación artificial de esas poblaciones"*.³⁴

Por esta razón el Convenio 107 recibió muchas críticas debido a su carácter integracionista, pues hablaba de que los indígenas se encontraban en "etapas menos avanzadas" de desarrollo al considerar que las diferencias culturales constituían atraso, se mencionaba también que la única vía para mejorar la situación de los indígenas es integrándolos cultural, económica y socialmente a la vida nacional. Todo esto condujo a la revisión y cambios al Convenio 107 dando origen al Convenio 169.

A pesar de que el Convenio 107 fue el primer documento de carácter vinculatorio respecto de los diferentes problemas de los indígenas (no sólo respecto de trabajo) sus contenidos derivados de políticas integracionistas, perdían fuerza ante la realidad social.

El Convenio No. 169 fue ratificado por México en 1990 y entró en vigor en septiembre de 1991. Este documento es considerado como el instrumento jurídico internacional más importante en materia de derechos indígenas y no sólo representa un avance en el ámbito, sino que se tradujo en una respuesta a la reivindicación más importante de las organizaciones indígenas al abandonar la postura integracionista proclamada en el Convenio anterior.

En él se adopta un enfoque distinto al dar particular importancia a la participación de los indígenas en la identificación de los problemas y las posibles soluciones

³⁴ Preámbulo del Convenio 107 artículos. 1º y 3º . "Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México", Comisión Nacional de Derechos Humanos, México D.F, 1994, p. 32.

que puedan plantearse, para lo cual se establece como método la consulta de los diversos asuntos en los cuales se ven involucrados.

A pesar de que el Convenio 169 de la OIT constituye el único instrumento internacional en cuanto a derechos indígenas se refiere, existen en su contenido grandes omisiones, principalmente en lo relativo al tema que nos ocupa como lo es la autodeterminación. Así mismo no prevé ningún tipo de participación indígena en el control de su aplicación.

En nuestra opinión consideramos que la aplicación de este instrumento ha sido el principal problema, pues a pesar de que varios Estados lo han ratificado, existe aún resistencia para adoptarlo a sus legislaciones internas.

Un indicador de estas posiciones lo encontramos en la trayectoria de ratificación del Convenio 169.

México fue el primer país de Latinoamérica que ratificó este documento, en 1990; a partir de ello inicia un proceso de cambio legislativo encaminado a concretar en las normas nacionales el contenido de dicho convenio y con ello a reconocer el derecho a la diferencia de los pueblos indígenas en nuestro país, en este contexto de ideas se adiciona, en 1992 un párrafo al artículo 4º de la Constitución Política, a fin de reconocer la pluriculturalidad de la Nación, quedando de la siguiente manera:

“La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”

Así también se reforma el artículo 27 constitucional, que en su fracción VII estableció lo siguiente:

“Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protegerá su propiedad de la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”

Así también se han modificado las constituciones estatales de nueve entidades federativas (Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro, Nayarit, San Luis Potosí, Sonora y Veracruz.)

El caso específico del Estado de Chihuahua sobresale porque la reforma incluyó un capítulo sobre derechos indígenas con base en el Convenio 169 de la OIT, y a iniciativa de un Congreso estatal panista.

A partir de 1991, se realizaron también otras reformas jurídicas significativas, por ejemplo en materia penal el artículo 28 del Código Penal establece que cuando el procesado pertenezca a un grupo indígena, se tomarán en cuenta sus usos y costumbres. Así mismo, se debe señalar la reforma al artículo 28 de Código Federal de Procedimientos Penales, el cual establece que el inculpado, el ofendido o el denunciante tendrán el derecho a nombrar un traductor, cuando no hablen o entiendan el español; en este mismo ordenamiento entre 1991 y 1994 se introdujeron reformas a otros cinco artículos relativos a los traductores y peritajes, con el fin de que el juzgador "...capte su diferencia cultural respecto a la cultura media nacional" (art. 220 bis).

Todos estos cambios legislativos se establecieron también en el marco del "Quinto Centenario del Descubrimiento", reconociendo que el Convenio no contenía disposiciones que contravinieran el orden jurídico ni el principio de soberanía nacional.

Estas reformas legislativas, constituyen un punto de partida esencial, sin embargo su aplicación efectiva está muy lejos de lograr un impacto cotidiano en la impartición de justicia y el reconocimiento efectivo de la pluriculturalidad.

La dificultad de traducir estas reformas en los hechos cotidianos son enormes y complejas, y en ausencia de una ley reglamentaria del artículo 4º constitucional (por las razones que conocemos y abarcaremos más detalladamente en el último capítulo del presente trabajo) no es casual, tampoco lo es el desconocimiento del Convenio 169 de la OIT, cuya firma obliga a nuestro país a su cumplimiento, más aún podemos afirmar que en ausencia de la ley reglamentaria el Convenio 169 ofrece un marco legal y criterios jurídicos, pero es ampliamente desconocido, principalmente por los responsables de administrar justicia.

La negativa de los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo, para reconocer los Acuerdos de San Andrés, resultado de las negociaciones con el EZLN después del levantamiento armado de enero de 1994, fue la prueba de la falta de voluntad política que existió para adecuar nuestro orden jurídico otorgando reconocimiento pleno de los derechos de los pueblos indígenas.

Sin embargo en cierto sentido, debemos reconocer que la gran virtud del Convenio 169 de la OIT, es su existencia misma, pues comprueba dos cosas muy importantes: en primer lugar que el reconocimiento y protección de ciertos derechos fundamentales de los pueblos indígenas es y ha sido una preocupación legítima de la comunidad internacional; en segundo lugar que es un marco de referencia internacionalmente convenido en cuanto a normas mínimas que los

gobiernos tienen que respetar y aplicar en el tratamiento hacia los pueblos indígenas.

EL CONCEPTO DE PUEBLO EN EL CONVENIO 169 DE LA OIT.

El Convenio 169 de la OIT en su artículo primero establece lo siguiente:

1. El presente Convenio se aplica:

a) A los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

Este primer artículo fue uno de los más debatidos durante el proceso de elaboración del Convenio, pues en el Derecho Internacional el concepto de pueblos, despierta muchas preocupaciones.

Esta preocupación es muy antigua. En América Latina se ha discutido mucho pues antes de la llegada, invasión o como oficialmente se dice "conquista" española, ya existían sociedades con una organización política y social, poseedores de una sólida cultura. En algunos casos fueron arrasados, pero en otros lograron sobrevivir, resistir y permanecer hasta nuestros días; obviamente ya no son iguales las estructuras, normas y cultura de los pueblos hoy conocidos como indígenas en nuestra región, o como tribales en otras partes del mundo como África o Asia. En ese largo proceso, se han perdido muchos derechos. Por

esa razón, el Convenio pretende lograr su reconocimiento, si no absoluto, por lo menos inicial o mínimo.

El tercer párrafo del artículo primero del Convenio, se traduce que este ordenamiento no otorga el derecho absoluto para decidir programas y estructuras políticas, económicas, sociales y culturales al margen de la decisión de los Estados en donde los "pueblos indígenas" se encuentran. Es decir, el término "pueblos" no implica el derecho a la autodeterminación ni a la separación del Estado. Esta precisión fue necesaria, pues en el derecho internacional, hasta ahora, el término "pueblo" se relaciona con el concepto de Nación o Estado.

Por lo tanto el uso del término "pueblo" en el Convenio no implica autodeterminación política; esto margina a los pueblos indígenas, pues aunque forman parte de los Estados nacionales, no participan en las decisiones políticas de sus respectivos países.

El reconocimiento del término "pueblo" en el Convenio 169 de la OIT, significa el reconocimiento de la identidad específica de esos grupos que se diferencian de los demás componentes de la sociedad en la que están insertos, reconociendo sus características sociales, culturales y económicas propias, así como, su derecho a poseer el sustento territorial y su hábitat.

Este es el candado más importante al declarar expresamente que los pueblos indígenas no son sujetos de los derechos específicos que el derecho internacional confiere a los pueblos.

En la constitución política de nuestro país el concepto de pueblo se usa indistintamente; así por ejemplo el artículo 39 prescribe que en México la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo; la reforma constitucional de 1992 por la cual se modificó el artículo 4º quedó estipulado que la "Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas".

La necesidad del reconocimiento de los pueblos indígenas como tales, se comenzó a defender de manera especial a partir de las décadas de los sesentas y setentas, en el marco de las luchas por la descolonización y liberación nacional surgen en el continente africano. Es entonces cuando se comienza a manejar el concepto de pueblo como algo diferente al de Estado-Nación, "se empieza a hablar entonces de pueblos sin Estado"³⁵

³⁵ STAVENHAGEN, Rodolfo, "Los Derechos Indígenas: Algunos Problemas Conceptuales" en Revista del IIDH, vol. 15, Costa Rica 1992, p. 138

Tal como lo señala Rodolfo Stavehagen³⁶, “fundamentalmente hay dos maneras de utilizar el concepto pueblo. En su primera acepción se refiere al conjunto de ciudadanos que conforman un país.

[...] La segunda acepción se refiere al conjunto de rasgos que caracterizan a un conglomerado humano en términos territoriales, históricos, culturales, étnicos y le dan un sentido de identidad.

[...] En esta segunda acepción, el término *pueblo* es semejante al de *nación*, con la sola diferencia que *nación* es utilizado generalmente con relación a la ideología y la política del nacionalismo, que la vincula con la constitución de un Estado, mientras que el término *pueblo* puede ser utilizado sin referencia necesaria al control del poder de un Estado.

La estudiosa de los pueblos indígenas, Patrice Meyer-Bisch señala al respecto lo siguiente:

El pueblo aparece anterior al individuo desde el punto de vista político: es gracias a la formación progresiva de los pueblos, con el desarrollo de sus lenguas propias y de sus tradiciones culturales y técnicas, cómo mujeres y hombres han desarrollado e inscrito poco a poco su conciencia personal y la idea de su propio destino, [...] la conciencia individual aparece al interior de un sentimiento de pertenencia [...] Es la comunidad [] del ser social lo que permite que cada persona sea irreductiblemente diferente, a veces con, pero otras veces contra otros.³⁷

Podemos entender que los términos de *nación* y *nacionalidad* son términos eminentemente políticos, mientras que *pueblo* sería una categoría sociológica. De cualquier manera, pensamos que una reivindicación común a todos los indígenas, es el hecho de reclamar que se reconozca la dimensión colectiva como algo primordial.

³⁶ Ibid, p. 139

³⁷ MEYER Bisch, Patrice “¿El Derecho de los Pueblos o los Derechos a Ser Pueblos?” en Justicia y Paz, año II, No. 3, México, 1987, p. 12.

2.4 GRUPO DE TRABAJO SOBRE POBLACIONES INDÍGENAS DE LA ONU.

Con más de 300 millones de indígenas en todo el mundo, ni la Declaración Universal de Derechos Humanos, ni los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, contienen referencias específicas a los derechos de los pueblos indígenas, que han estado ausentes en parte de la historia de las Naciones Unidas, esto se debe a que en gran medida, el trabajo de la ONU se encaminó a la integración, pues se partía de la base de que las poblaciones indígenas sería absorbidas gradualmente por la sociedad en general.

Como antecedente más remoto tenemos que en 1920, los indios americanos recurrieron a la Sociedad de las Naciones en Ginebra, para exponer las violaciones a los derechos cometidas en contra de ellos; sin embargo no hubo resultados tangibles.

Tampoco dio resultado alguno, la iniciativa presentada en 1948 en las Naciones Unidas por el Gobierno boliviano, con el fin de crear una subcomisión encargada de estudiar los problemas sociales de los pueblos aborígenes.³⁸

Sin embargo, se puede decir que como parte de su trabajo global en materia de derechos humanos, las Naciones Unidas se ocuparon de algunas situaciones que afectaban a los pueblos indígenas. Las preocupaciones de las poblaciones indígenas figuraban en diversos instrumentos y estudios redactados en el transcurso de los años, así como en las actividades de los órganos de derechos humanos que se ocupaban, por ejemplo de las minorías, la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzado.

En 1970 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías recomendó que se llevara a cabo un estudio general y completo del problema de la discriminación contra poblaciones indígenas.

En 1971 el Sr. José R. Martínez Cobo (de Ecuador) fue nombrado Relator Especial de este estudio, en el que se debían proponer medidas nacionales e internacionales para eliminar la discriminación. El informe final fue presentado en los años de 1981 a 1984 ante la Subcomisión.

En resumen este informe abordó una amplia gama de cuestiones de derechos humanos; entre éstas se incluye una definición de las poblaciones indígenas, el papel de las organizaciones intergubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales, los principios básicos y la eliminación de la discriminación en materia de derechos humanos, así como áreas especiales de acción en esferas tales como la salud, la vivienda, la educación, la lengua o idioma y la cultura,

³⁸ Los Derechos de los Pueblos Indígenas, Folleto Informativo No. 9. ONU.

instituciones sociales, culturales y jurídicas, el empleo, la tierra, los derechos políticos, los derechos y prácticas religiosas y la igualdad en la administración de justicia.

Sus conclusiones, propuestas y recomendaciones son un hito importante en el estudio de las Naciones Unidas sobre los problemas de derechos humanos que enfrentan los pueblos indígenas; muchas de ellas se estudian todavía y otras se han incorporado a resoluciones de la Subcomisión.

El estudio de Martínez Cobo, el interés despertado en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y el apoyo de las organizaciones no gubernamentales condujeron en 1982 a la creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas por el Consejo Económico y Social.

El Grupo de Trabajo es un órgano subsidiario de la Subcomisión; está conformado por cinco miembros que son expertos independientes, además de miembros de la Subcomisión.

Este Grupo se reúne en Ginebra, Suiza, durante una semana, inmediatamente antes del período de sesiones anual de la Subcomisión. El Grupo se ha reunido todos los años desde 1982, a excepción de 1986, año en que la Liga contra la Esclavitud para protección de los derechos humanos y el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas patrocinaron un seminario sobre derechos indígenas, que fue presidido por la Presidente-Relatora del Grupo de Trabajo.

El Grupo de Trabajo está abierto a todos los representantes de los pueblos indígenas y a sus comunidades y organizaciones. La apertura de los períodos de sesiones del Grupo a todas las partes interesadas y el constructivo diálogo que se estableció entre todas ellas han fortalecido su posición como centro de coordinación de las actividades internacionales a favor de las causas indígenas. Varias organizaciones de pueblos indígenas conciertan reuniones preparatorias antes de los períodos de sesiones para formular iniciativas y determinar posiciones comunes. Este Grupo de Trabajo se ha convertido en uno de los foros más importantes de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos.

El Grupo de Trabajo tiene dos tareas oficiales:

- 1) Examinar los acontecimientos nacionales relativos a la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas; y
- 2) Elaborar normas internacionales relativas a los derechos de las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta tanto las semejanzas como las diferencias en lo que respecta a la situación y a las aspiraciones de las poblaciones indígenas de todo el mundo.

Al examinar los acontecimientos nacionales, el Grupo recibe y analiza información escrita que le presentan los gobiernos, los organismos especializados y otros órganos de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales, los órganos no gubernamentales y los propias pueblos indígenas.

El mandato del Grupo de Trabajo no lo autoriza a examinar denuncias concretas de presuntas violaciones de los derechos humanos, ni formular recomendaciones o adoptar decisiones acerca de esos casos.

El Grupo de Trabajo hace especial hincapié en la segunda parte de su mandato: la evolución de las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas.

En cuanto a los resultados alcanzados por el Grupo de Trabajo, podemos mencionar se ha convertido en el principal foro en el que se discuten los problemas específicos de los indígenas y ha preparado un Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las Poblaciones Indígenas, que analizaremos en el tema siguiente.

2.5. LA PROPUESTA PARA LA ELABORACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBOS INDÍGENAS.

Como primera medida, el Grupo decidió en 1985 preparar un proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que fue aprobado en agosto de 1994 por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y actualmente es analizado por la Comisión de Derechos Humanos. La Subcomisión también ha empezado a examinar dos estudios preparados por relatores especiales, uno sobre tratados entre los pueblos indígenas y los Estados y el otro sobre principios y directrices para la protección del patrimonio cultural e intelectual de los indígenas, y se han discutido temas como autonomía, racismo y desarrollo sostenible.

En este proyecto de declaración se incluyen el mantenimiento y desarrollo de características e identidades étnicas y culturales; la protección contra el genocidio y el etnocidio; los derechos relativos a las religiones, las lenguas y las instituciones educativas, la propiedad, posesión y uso de las tierras y recursos naturales indígenas; el mantenimiento de estructuras económicas y modos de vida tradicionales, incluidos la caza, la pesca, el pastoreo, las cosechas, la explotación forestal y los cultivos; la protección al medio ambiente; la participación en la vida política, económica y social de los Estados interesados, en particular

Analizaremos aquí, el contenido de dicho documento en lo que corresponde al tema del presente trabajo de tesis.

Uno de los principales logros de este proyecto de Declaración es el de asumir el concepto “*pueblo*” para los indígenas, (en un inicio se mencionaba el término de poblaciones y no pueblos).

Desde su título, que es “*Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas*”, les reconoce el carácter de pueblos. Así mismo, en el preámbulo de este documento se refiere lo siguiente:

Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos en cuanto a dignidad y derechos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.

Este proyecto de 45 artículos, encierra todo lo que atañe a los derechos que pueda conferirse al término pueblo en el derecho internacional. En sus tres primeros artículos podemos observar esta característica:

Artículo 1. Los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno y efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

Artículo 2. Las personas y los pueblos indígenas son libres e iguales a todas las demás personas y pueblos en cuanto a dignidad y derechos y tiene el derecho a no ser objeto de ninguna discriminación desfavorable fundada en particular, en su origen o identidad indígenas.

Artículo 3. Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Ahora bien, quién puede determinar quiénes son o no son pueblos indígenas. Un pueblo no puede determinarse meramente por la geografía y menos aún en cuanto a simples fronteras establecidas por el orden colonial.

Al respecto, el proyecto de declaración establece que son los indígenas, por propia identificación, quienes determinarán su condición de pueblos; queda excluida la posibilidad de que los Estados otorguen esta condición de ser pueblos.

Lo anterior se establece en los artículos 8, 9 y 32 de dicho proyecto.

Artículo 8. Los pueblos indígenas tiene el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales.

Artículo 9. Los pueblos y las personas indígenas tiene derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígenas, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna desventaja del ejercicio de este derecho.

Artículo 32. Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de determinar su propia ciudadanía conforme a sus costumbres y tradiciones [].

[] La ciudadanía indígena no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

[] Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar sus estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Este proyecto de declaración establece también las condiciones de organización política y participación política en la vida nacional. El Estado no puede imponer, ni forzar, ni perseguir de modo alguno, la organización política de los pueblos indígenas ni la participación concurrente con él, así los siguientes artículos mencionan lo siguiente:

Artículo 4. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales así como sus sistemas jurídicos, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 20. Los pueblos indígenas tiene derecho a participar plenamente, si así lo desean, mediante procedimientos determinados por ellos, en la elaboración de medidas legislativas y administrativas que les afecten.

Es decir se establecen los principios de opción y consenso en lo que se refiere a organización política en el seno de los pueblos indígenas, y el consentimiento libre e informado respecto a la participación política con el Estado.

Específicamente hablando de autonomía, la declaración en su artículo 31, consagra este derecho en los siguientes términos:

Artículo 31. Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tiene derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente, así como los medios de financiar estas funciones autónomas.

Al respecto el Estado debe asumir también su responsabilidad de ofrecer y proporcionar ayuda al respecto, sin que por esta vía se intervenga en la autonomía indígena.

Sin embargo este derecho a la autonomía consagrado en el artículo anterior no significa separatismo ya que se establecen otros artículos que prevén que los pueblos indígenas no constituyan otro Estado. Es decir se consagra el principio de autodeterminación interna.

Lo anterior se traduce en que unos pueblos pueden existir en el seno de Estados constituidos, sin que esta circunstancia produzca pérdida o menoscabo de un derecho propio, de un derecho humano colectivo, el derecho a la libre determinación.

Al respecto la Declaración contempla también lo siguiente:

Artículo 5. Toda Persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

Este artículo establece la pertenencia que debe de existir de un persona a un Estado-Nación, es decir se confiere el derecho a una ciudadanía indígena, siempre y cuando exista una nacionalidad específica.

El artículo 45, menciona específicamente lo anterior:

Artículo 45. Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiere a un Estado, grupo o persona derecho alguno de participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas.

Este artículo cancela toda posibilidad de que en aras de ejercer el derecho de autonomía, se intente constituir nuevos Estados, es decir se nulifica toda posibilidad de libre determinación externa.

Como podemos observar, este Proyecto de Declaración constituye un avance significativo, resultado de un largo proceso histórico; sin embargo el proceso no termina y tendrán que pasar otros años más para su aprobación, y todavía aún mas para que los Estados firmen y acepten dicho documento; proceso que sin lugar a dudas será complicado debido al contenido y significado de la Declaración, especialmente en lo referente a la autonomía para los pueblos indígenas; y no solamente es aprobar este documento a nivel internacional, como hemos visto es necesario que los países que ratifiquen este documento, adapten su legislación nacional a fin de dar cumplimiento cabal al compromiso que adquieran, y como ha sucedido con otros documentos internacionales de derechos humanos, esto representa el principal obstáculo en la aplicación en cuanto a derechos humanos, ya sea individuales o colectivos se refiere.

A continuación se transcribe el documento completo de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

36ª sesión,
26 de agosto de 1994.

[Aprobación sin votación. Véase cap. XVI.]

1994/45. Proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

La Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.

Recordando sus resoluciones 1985/22 de 29 de agosto de 1985, 1991/30 de 29 de agosto de 1991, 1992/33 de 27 de agosto de 1992 y 1993/46 de 26 de agosto de 1993,

Teniendo en cuenta, en particular, el párrafo 3 de su resolución 1993/46, en el que decidió aplazar hasta su 46º período de sesiones el examen del proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas acordado por los miembros del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, pedir al Secretario General que sometiera el proyecto de declaración a los servicios competentes del Centro de Derechos Humanos para su revisión técnica y, de ser posible, que presentara el proyecto de declaración a la Comisión de Derechos Humanos con la recomendación de que la Comisión lo aprobara en su 51º período de sesiones,

Recordando la resolución 1994/29 de la Comisión de Derechos Humanos, de 4 de marzo de 1994, en la que se instó a la Subcomisión a que terminara su examen del proyecto de declaración de las Naciones Unidas en su 46º período de sesiones y lo sometiera a la Comisión en su 51º período de sesiones, junto con cualesquiera recomendaciones al respecto,

Teniendo presentes la resolución 47/75 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1992, el párrafo 12 de la resolución 1993/30 de la Comisión de Derechos Humanos, de 5 de marzo de 1993, el inciso a) del párrafo 6 de la resolución 1993/31 de la Comisión, de 5 de marzo de 1993, y el párrafo 28 de la parte II de la Declaración y el Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23),

Habiendo examinado el informe del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca de su 12º período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/1994/30 y Corr.1), en particular las observaciones generales sobre el proyecto de declaración y las recomendaciones, que figuran, respectivamente, en los capítulos II y IX del informe,

Teniendo en cuenta el examen técnico del proyecto de declaración preparado por el Centro de Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1),

1. Expresa su satisfacción por la conclusión de las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas acerca del proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas y por las opiniones generales de los participantes reflejadas en el informe del Grupo de Trabajo acerca de su 12º período de sesiones;

2. Expresa su satisfacción a la Presidenta-Relatora del Grupo de Trabajo, Sra. Erica-Irene A. Daes, y a los miembros anteriores y actuales del Grupo de Trabajo por su contribución al proceso de elaboración del proyecto de declaración;

3. Expresa su agradecimiento al Centro de Derechos Humanos por su examen técnico del proyecto de declaración;

4. Decide:

a) Aprobar el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas acordado por los miembros del Grupo de Trabajo, que figura en el anexo a la presente resolución;

b) Presentar el proyecto de declaración a la Comisión de Derechos Humanos en su 51° período de sesiones con la solicitud de que lo examine con la máxima rapidez posible;

c) Pedir al Secretario General que transmita el texto del proyecto de declaración a los pueblos y organizaciones indígenas, gobiernos y organizaciones intergubernamentales, y que en la nota de envío indique que el proyecto de declaración se presentará a la Comisión de Derechos Humanos en su 51° período de sesiones;

5. Recomienda a la Comisión de Derechos Humanos y al Consejo Económico y Social que tomen medidas efectivas para que puedan participar en el examen del proyecto de declaración que realicen esos dos órganos representantes de los pueblos indígenas, aunque no hayan sido reconocidos como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social.

36ª sesión,

26 de agosto de 1994.

Anexo

PROYECTO DE DECLARACION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

Afirmando que los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos en cuanto a dignidad y derechos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales,

Afirmando también que todos los pueblos contribuyen a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y culturas, que constituyen el patrimonio común de la humanidad,

Afirmando asimismo que todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas,

Reafirmando también que, en el ejercicio de sus derechos, los pueblos indígenas deben estar libres de toda forma de discriminación,

Preocupada por el hecho de que los pueblos indígenas se hayan visto privados de sus derechos humanos y libertades fundamentales, lo cual ha dado lugar, entre otras cosas, a la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, impidiéndoles ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses,

Reconociendo la urgente necesidad de respetar y promover los derechos y las características intrínsecos de los pueblos indígenas, especialmente los derechos a sus tierras, territorios y recursos, que derivan de sus estructuras políticas, económicas y sociales y de sus culturas, de sus tradiciones espirituales, de su historia y de su concepción de la vida,

Celebrando que los pueblos indígenas se estén organizando para promover su desarrollo político, económico, social y cultural y para poner fin a todas las formas de discriminación y opresión dondequiera ocurran,

Convencida de que el control por los pueblos indígenas de los acontecimientos que les afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos les permitirá mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades,

Reconociendo también que el respeto de los conocimientos, las culturas y las prácticas tradicionales indígenas contribuye al desarrollo sostenible y equitativo y a la ordenación adecuada del medio ambiente,

Destacando la necesidad de desmilitarizar las tierras y territorios de los pueblos indígenas, lo cual contribuirá a la paz, el progreso y el desarrollo económico y social, la comprensión y las relaciones de amistad entre las naciones y los pueblos del mundo,

Reconociendo, en particular, el derecho de las familias y comunidades indígenas a seguir compartiendo la responsabilidad por la crianza, la formación, la educación y el bienestar de sus hijos,

Reconociendo también que los pueblos indígenas tienen el derecho de determinar libremente sus relaciones con los Estados en un espíritu de coexistencia, beneficio mutuo y pleno respeto,

Considerando que los tratados, acuerdos y demás arreglos entre los Estados y los pueblos indígenas son propiamente asuntos de interés y responsabilidad internacionales,

Reconociendo que la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirman la importancia fundamental del derecho de todos los pueblos a la libre determinación, en virtud del cual éstos determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural,

Teniendo presente que nada de lo contenido en la presente Declaración podrá utilizarse para negar a ningún pueblo su derecho a la libre determinación,

Alentando a los Estados a que cumplan y apliquen eficazmente todos los instrumentos internacionales, en particular los relativos a los derechos humanos, en lo que se refiera a los pueblos indígenas, en consulta y cooperación con los pueblos interesados,

Subrayando que corresponde a las Naciones Unidas desempeñar un papel importante y continuo de promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas,

Considerando que la presente Declaración constituye otro nuevo paso importante hacia el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos y las libertades de los pueblos indígenas y el desarrollo de actividades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera,

Proclama solemnemente la siguiente Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

PARTE I

Artículo 1

Los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno y efectivo de todos los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y el derecho internacional relativo a los derechos humanos.

Artículo 2

Las personas y los pueblos indígenas son libres e iguales a todas las demás personas y pueblos en cuanto a dignidad y derechos y tienen el derecho a no ser objeto de ninguna discriminación desfavorable fundada, en particular, en su origen o identidad indígenas.

Artículo 3

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales, así como sus sistemas jurídicos, manteniendo a la vez sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Artículo 5

Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.

PARTE II

Artículo 6

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos distintos y a gozar de plenas garantías contra el genocidio o cualquier otro acto de violencia, comprendida la separación de los niños indígenas de sus familias y comunidades, con cualquier pretexto.

Además, tienen derechos individuales a la vida, la integridad física y mental, la libertad y la seguridad de la persona.

Artículo 7

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a no ser objeto de etnocidio y genocidio cultural, en particular a la prevención y la reparación de:

- a) todo acto que tenga por objeto o consecuencia privarlos de su integridad como pueblos distintos o de sus valores culturales o su identidad étnica;
- b) todo acto que tenga por objeto o consecuencia enajenarles sus tierras, territorios o recursos;
- c) toda forma de traslado de población que tenga por objeto o consecuencia la violación o el menoscabo de cualquiera de sus derechos;
- d) toda forma de asimilación e integración a otras culturas o modos de vida que les sean impuestos por medidas legislativas, administrativas o de otro tipo;
- e) toda forma de propaganda dirigida contra ellos.

Artículo 8

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales.

Artículo 9

Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna desventaja del ejercicio de ese derecho.

Artículo 10

Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento expresado libremente y con pleno conocimiento de los pueblos indígenas interesados y previo acuerdo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, con la posibilidad de regreso.

Artículo 11

Los pueblos indígenas tienen derecho a una protección y seguridad especiales en períodos de conflicto armado.

Los Estados respetarán las normas internacionales, en particular el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra, y:

- a) no reclutarán a personas indígenas contra su voluntad para servir en las fuerzas armadas y, en particular, para ser utilizadas contra otros pueblos indígenas;
- b) no reclutarán a niños indígenas en las fuerzas armadas, en ninguna circunstancia;
- c) no obligarán a personas indígenas a abandonar sus tierras, territorios o medios de subsistencia ni las reasentarán en centros especiales con fines militares;
- d) no obligarán a personas indígenas a trabajar con fines militares en condiciones discriminatorias.

PARTE III

Artículo 12

Los pueblos indígenas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales. Ello incluye el derecho a mantener, proteger y desarrollar las manifestaciones pasadas, presentes y futuras de sus culturas, como lugares arqueológicos e históricos, utensilios, diseños, ceremonias, tecnologías, artes visuales y dramáticas y literaturas, así como el derecho a la restitución de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que han sido privados sin que hubieran consentido libremente y con pleno conocimiento o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

Artículo 13

Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas; a mantener y proteger sus lugares religiosos y culturales y a acceder ellos privadamente; a utilizar y vigilar los objetos de culto, y a obtener la repatriación de restos humanos.

Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas interesados, para asegurar que se mantengan, respeten y protejan los lugares sagrados de los pueblos indígenas, en particular sus cementerios.

Artículo 14

Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar, cuando se vea amenazado cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas, la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.

PARTE IV

Artículo 15

Los niños indígenas tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado. Todos los pueblos indígenas también tienen este derecho y el derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes impartiendo educación en sus propios idiomas y en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.

Los niños indígenas que viven fuera de sus comunidades tienen derecho de acceso a la educación en sus propios idiomas y culturas.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar suficientes recursos a estos fines.

Artículo 16

Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en todas las formas de educación e información pública.

Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta con los pueblos indígenas interesados, para eliminar los prejuicios y la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los sectores de la sociedad.

Artículo 17

Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas. También tienen derecho a acceder, en pie de igualdad, a todos los demás medios de información no indígenas.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información estatales reflejen debidamente la diversidad cultural indígena.

Artículo 18

Los pueblos indígenas tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos establecidos en el derecho laboral internacional y en la legislación laboral nacional.

La personas indígenas tienen derecho a no ser sometidas a condiciones discriminatorias de trabajo, empleo o salario.

PARTE V

Artículo 19

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, en todos los niveles de adopción de decisiones, en las cuestiones que afecten a sus derechos, vidas y destinos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 20

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente, si lo desean, mediante procedimientos determinados por ellos, en la elaboración de las medidas legislativas y administrativas que les afecten.

Los Estados obtendrán el consentimiento, expresado libremente y con pleno conocimiento, de los pueblos interesados antes de adoptar y aplicar esas medidas.

Artículo 21

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo. Los pueblos indígenas que han sido desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una indemnización justa y equitativa.

Artículo 22

Los pueblos indígenas tienen derecho a medidas especiales para la mejora inmediata, efectiva y continua de sus condiciones económicas y sociales, comprendidas las esferas del empleo, la capacitación y el perfeccionamiento profesionales, la vivienda, el saneamiento, la salud y la seguridad social.

Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de ancianos, mujeres, jóvenes, niños e impedidos indígenas.

Artículo 23

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar todos los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Artículo 24

Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas y prácticas de salud tradicionales, incluido el derecho a la protección de plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico.

También tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todas las instituciones de sanidad y los servicios de salud y atención médica.

PARTE VI

Artículo 25

Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y a asumir las responsabilidades que a ese propósito les incumben respecto de las generaciones venideras.

Artículo 26

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. 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.

Artículo 27

Los pueblos indígenas tienen derecho a la restitución de las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que les hayan sido confiscados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento expresado con libertad y pleno conocimiento. Cuando esto no sea posible, tendrán derecho a una indemnización justa y equitativa. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual cantidad, extensión y condición jurídica.

Artículo 28

Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación, reconstitución y protección del medio ambiente total y de la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos, y a recibir asistencia a tal efecto de los Estados y por conducto de la cooperación internacional. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en ello, no se realizarán actividades militares en las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas para el control, el mantenimiento y el restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.

Artículo 29

Los pueblos indígenas tienen derecho a que se les reconozca plenamente la propiedad, el control y la protección de su patrimonio cultural e intelectual.

Tienen derecho a que se adopten medidas especiales de control, desarrollo y protección de sus ciencias, tecnologías y manifestaciones culturales, comprendidos los recursos humanos y los recursos genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños y las artes visuales y dramáticas.

Artículo 30

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos, en particular el derecho a exigir a los Estados que obtengan su consentimiento, expresado con libertad y pleno conocimiento, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras, territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo. Tras acuerdo con los pueblos indígenas interesados, se otorgará una indemnización justa y equitativa por esas actividades y se adoptarán medidas para mitigar sus consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.

PARTE VII

Artículo 31

Los pueblos indígenas, como forma concreta de ejercer su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, en particular la cultura, la religión, la educación, la información, los medios de comunicación, la salud, la vivienda, el empleo, el bienestar social, las actividades económicas, la gestión de tierras y recursos, el medio ambiente y el acceso de personas que no son miembros a su territorio, así como los medios de financiar estas funciones autónomas.

Artículo 32

Los pueblos indígenas tienen el derecho colectivo de determinar su propia ciudadanía conforme a sus costumbres y tradiciones. La ciudadanía indígena no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 33

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus costumbres, tradiciones, procedimientos y prácticas jurídicas característicos, de conformidad con las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas.

Artículo 34

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

Artículo 35

Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con otros pueblos a través de las fronteras.

Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar el ejercicio y la aplicación de este derecho.

Artículo 36

Los pueblos indígenas tienen derecho a que los tratados, acuerdos y otros arreglos constructivos concertados con los Estados o sus sucesores sean reconocidos, observados y aplicados según su espíritu y propósito originales y a que los Estados acaten y respeten esos tratados, acuerdos y arreglos. Las controversias que no puedan arreglarse de otro modo serán sometidas a los órganos internacionales competentes por todas las partes interesadas.

PARTE VIII

Artículo 37

Los Estados adoptarán medidas eficaces y apropiadas, en consulta con los pueblos indígenas interesados, para dar pleno efecto a las disposiciones de la presente Declaración. Los derechos reconocidos en ella serán adoptados e incorporados en la legislación nacional de manera que los pueblos indígenas puedan valerse en la práctica de esos derechos.

Artículo 38

Los pueblos indígenas tienen derecho a una asistencia financiera y técnica adecuada de los Estados y por conducto de la cooperación internacional para perseguir libremente su desarrollo político, económico, social, cultural y espiritual y para el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración.

Artículo 39

Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y mutuamente aceptables para el arreglo de controversias con los Estados, y una pronta decisión sobre esas controversias, así como a recursos eficaces para toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tomarán en cuenta las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados.

Artículo 40

Los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales contribuirán a la plena realización de las disposiciones de la presente Declaración mediante la movilización, entre otras cosas, de la cooperación financiera y la asistencia técnica. Se establecerán los medios de asegurar la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les afecten.

Artículo 41

Las Naciones Unidas tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la presente Declaración, comprendida la creación de un órgano del más alto nivel con especial competencia en esta esfera y con la participación directa de los pueblos indígenas. Todos los órganos de las Naciones Unidas promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración.

PARTE IX

Artículo 42

Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.

Artículo 43

Todos los derechos y libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y a la mujer indígenas.

Artículo 44

Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que limite o anule los derechos que los pueblos indígenas tienen en la actualidad o puedan adquirir en el futuro.

Artículo 45

Nada de lo señalado en la presente Declaración se interpretará en el sentido de que confiera a un Estado, grupo o persona derecho alguno a participar en una actividad o realizar un acto contrarios a la Carta de las Naciones Unidas.

CAPÍTULO III.

“ANÁLISIS DE LA FIGURA JURÍDICA DE LA AUTONOMÍA EN GENERAL Y SU RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA INDÍGENA”

3.1. DIVERSOS CONCEPTOS DE AUTONOMÍA.

En este capítulo abordaremos el concepto de autonomía desde diversos ámbitos jurídicos.

En estricto sentido, podemos decir que etimológicamente, la palabra "autonomía" proviene de las raíces griegas: *autos* = sí mismo, y *nomos* = ley.³⁹ Así pues, la autonomía es la facultad de una comunidad humana de gobernarse a sí misma mediante sus leyes propias y por autoridades elegidas en su seno.

La autonomía puede ser entendida desde diversos ámbitos - como lo veremos en este capítulo -, sin embargo, los ideales autonómicos tienen en común el interés por el autogobierno, participación, pluralidad sociocultural, descentralización y distribución del poder del Estado hacia los individuos y entidades territoriales.

Sin dejar de lado que la autonomía ha pretendido y pretende ampliar el concepto de democracia. Hecho que podemos constatar en las demandas por la autonomía de organizaciones sociales, sindicales, políticas y sociales; por la autonomía de Estados y municipios, poderes legislativo y judicial frente al poder ejecutivo, organismos electorales, universidades, pueblos indios y en general, de la nación en su conjunto.

³⁹ Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, Joan Corominas, Compilador, Gredos, Madrid 1973, p. 73

3.1.1 GENERALIDADES SOBRE EL CONCEPTO DE AUTONOMÍA EN ALGUNOS ÓRGANOS E INSTITUCIONES MEXICANAS.

En su concepto más general y objetivo, entendemos al derecho administrativo como "la rama del derecho público interno, constituida por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales".⁴⁰

Obsérvese que el propio concepto alude al derecho administrativo como "rama del derecho público interno", esto quiere decir que para hablar de una autonomía en derecho administrativo, se debe tomar como criterio general rechazar la aplicación del derecho privado a las relaciones en las que predomina el interés público.

Aunque cabe aclarar que se acepta por vía de excepción en la teoría administrativa y en nuestra propia legislación, el hecho de que la Administración se rija por el derecho privado o, en su caso, por un sistema mixto. (empresas de participación estatal).

De acuerdo con el Diccionario Jurídico mexicano, la autonomía administrativa ha sido definida como "...la independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro, por ley." ⁴¹

La doctrina de la autonomía administrativa fue concebida en Francia con la creación de establecimientos públicos y ésta misma doctrina fue la que sirvió a México para la instauración de los organismos descentralizados.

Así, tenemos que según reforma publicada en el Diario Oficial el 21 de abril de 1981, el artículo 90 constitucional divide a la administración pública en centralizada (Secretarías de Estado y departamentos administrativos) y sector paraestatal (organismos descentralizados y de participación estatal).

Desde entonces, se instituyó en la Administración Pública, que las formas de organización quedarían comprendidas en dos grandes ramas: centralizada y paraestatal (descentralizada). Ambas referidas a la materia federal.

Universidad Nacional Autónoma de México.

La *autonomía universitaria* es una expresión formada por dos términos: autonomía y universidad.

⁴⁰ SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". p.162

⁴¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano", p. 275

Ya hemos hecho referencia al término "autonomía". Por otra parte, "Universidad" proviene del latín medieval *universitatem*, acusativo de *universitas*, que significa: conjunto de maestros y estudiantes asociados. *Universitas* proviene del latín tardío y es un conjunto de personas asociadas, gremio. Universidad como adjetivo es un todo, universo, un ser entero o completo.

De lo anterior se desprende que la autonomía universitaria "es el gobierno de la universidad por estudiantes y profesores ejercido en un equilibrio de autoridad y poder".⁴²

Sin embargo, la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria es más que un simple autogobierno, como se puede observar en algunas leyes orgánicas de Universidades.

La primera Ley Orgánica que reconoce la autonomía es la de la Universidad Nacional de México, publicada en el Diario Oficial el 26 de julio de 1929, teniendo como antecedente el Proyecto de ley promovido en 1914 por el diputado Félix F. Palavicini.⁴³

Dentro de las disposiciones de este proyecto, se encuentran los elementos esenciales de la autonomía, como son:

"...el reconocimiento de la personalidad jurídica a la universidad y las facultades necesarias para ejercer por sí, gobierno sobre su patrimonio y sobre sus actividades académicas; la libre contratación de personal docente y de servicio y la libre elección de sus autoridades por la propia comunidad universitaria."⁴⁴

No obstante, las avanzadas disposiciones que tuvo este proyecto, fue archivado por el Congreso, y posteriormente reformado en la Ley Orgánica de 1929 quien reconoce la autonomía, aunque reducida en algunos de sus alcances. Por ejemplo, el Ejecutivo Federal tenía el derecho de veto sobre las resoluciones del Consejo Universitario y sobre él recae la acción de vigilancia en el financiamiento de la universidad, así como facultades para nombrar profesores y conferencistas.

Con el paso del tiempo, la autonomía le significó un alto costo a la universidad, pues la Ley Orgánica de 1933 otorga plenamente la autonomía dejando a los universitarios el gobierno de la institución pero le retira el carácter de nacional a la

⁴² RODRÍGUEZ Araujo, Octavio. En Defensa de la UNAM, La Jornada.

⁴³ Cabe aclarar que hubo otros proyectos, como el de Novelo y el Proyecto de la Federación de Estudiantes. El primero se discutió largamente en la Cámara de Diputados y al estar aprobado en su mayoría el proyecto de autonomía, Novelo decide dejar la Comisión de Instrucción Pública. Así, dicho proyecto siguió discutiéndose pero ya no salió de la Cámara. Por su parte, el Proyecto de la Federación de Estudiantes se tuvo en cuenta para la Ley de Autonomía en 1929, que formuló el entonces Presidente Emilio Portes Gil. Véase Valadés Diego. "El derecho académico en México". UNAM México, 1989, p. 118-126.

⁴⁴ Obra Jurídica Mexicana. PGR, p. 1398, 1399.

Universidad, liberando así al Estado de toda responsabilidad económica ante la Institución.

El maestro Narciso Bassols, ministro entonces de la Educación Pública, dijo en aquella ocasión: "La iniciativa de ley tiene ese carácter esencial: es un proyecto en el que simplificando todo lo posible la intervención del poder público cerca de la Universidad, se reducen los preceptos a delinear solamente cómo habrá de estar integrado el patrimonio de la Universidad, para definir qué aportación económica da el Estado, al mismo tiempo que se declara, en forma terminante, que el Consejo Universitario es el cuerpo encargado en lo absoluto de dictar todas las normas, todas las resoluciones que estime convenientes para el desenvolvimiento de la vida interior de la institución"⁴⁵

Es gracias a la reconquista que se da en el año 1945 que la Ley Orgánica señala la naturaleza jurídica de la Universidad comprendida en su art. 1:

"La Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública, organismo descentralizado del estado dotado de plena capacidad jurídica..."

Al respecto, Humberto Lira Mora señala cuatro aspectos destacados de la autonomía:

- 1.- Ejercicio de ciertas facultades propias que el Estado entrega a esta Institución; estas facultades están directamente relacionadas con la prestación de un servicio público de educación superior.
- 2.- La autonomía es otorgada por un acto formal y materialmente legislativo.
- 3.- La autonomía queda a cargo de un organismo descentralizado.
- 4.- La autonomía se otorga a la Universidad en su carácter de organismo de carácter público.⁴⁶

En suma, la Ley Orgánica de 1944 le da potestad jurídica a la Universidad para designar autoridades sin intervención ajena, distribuir los recursos de que dispone, formular y modificar sus planes y programas de enseñanza, investigación y difusión de cultura, es decir, tiene la capacidad para regular plenamente su vida interna mediante una ardua labor legislativa.

La Universidad ejerce libremente su vida académica y administrativa a través de un autogobierno, tal como lo señala la ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal en su artículo 1: "Quedan sujetos a la supervisión financiera y control administrativo del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con excepción de las instituciones docentes y culturales "

⁴⁵ SERRA Rojas, Andrés. Op.cit. p. 624

⁴⁶ Ibidem. P. 1401

Ahora bien, siendo las Universidades, su autonomía, la libertad de cátedra e investigación y el libre examen y difusión de ideas intereses superiores de la nación, fue preciso instituir con mayor fijeza y seguridad jurídica a la autonomía elevándola a precepto constitucional fundamental.

Es con la reforma al artículo 3º constitucional, cuando se eleva el principio de autonomía universitaria a rango constitucional el 9 de junio de 1980, demarcando la extensión natural de la Universidad de la siguiente manera:

Art. 3º, fracción VIII. Las Universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del art. 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

Este párrafo ocupa actualmente la fracción VII del artículo 3º de nuestra Carta Magna.

Con la reforma constitucional, las características de la autonomía universitaria se perfilaron en este sentido:

a) Académica. Implica educar, investigar y difundir la cultura; realizar sus fines de acuerdo con la libertad de cátedra, la investigación y el libre examen y discusión de las ideas; y determinar libremente sus planes y programas para alcanzar sus objetivos.

b) De gobierno. Consiste en el nombramiento de sus autoridades y el otorgamiento de sus normas dentro de los marcos de su Ley Orgánica.

c) Económica o patrimonial. Se traduce en la libre administración de su patrimonio. Las Universidades no pueden cubrir sus necesidades con sus propios recursos, lo que hace necesario que el gobierno les otorgue un subsidio, pero son las propias Universidades las que determinarán en que materias y en que proporción se gastarán los recursos.

d) Laboral. Implica fijar libremente los términos de ingreso y permanencia del personal académico y normar las relaciones con sus trabajadores, de acuerdo con el apartado A del art. 123 constitucional, conforme a las modalidades que la Ley Federal del Trabajo reconoce para el trabajo especial, haciendo concordar la

relación laboral con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las Universidades.

Ignacio Burgoa señala al respecto que la autonomía de las Universidades "...se manifiesta en el derecho que éstas tienen para crear sus propias estructuras jurídico-normativas, para integrar el elemento humano que desempeñen los cargos directivos y docentes y para la administración y el manejo de su patrimonio, sin ninguna intervención ajena".⁴⁷

Instituto Federal Electoral.

De acuerdo con el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), "El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios".

El IFE es un organismo público que tiene la responsabilidad de organizar las elecciones federales referidas a la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y a diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Dicho organismo comenzó a funcionar a partir del 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución aprobadas en 1989 y de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral (COFIPE), en agosto de 1990.

Aún en la reforma político-electoral de 1989, que creaba y elevaba la nueva institución a rango constitucional, dispuesto en el artículo 41 de nuestra Carta Magna, era el Secretario de Gobernación quien presidía el instituto en calidad de representante del Ejecutivo Federal

En 1994, la reforma que pretendía otorgar mayor autonomía al IFE fue aprobada con 339 votos a favor y 35 en contra. Dicha reforma estaba encaminada a dar mayor credibilidad a los comicios.⁴⁸

Se señalaba que esta reforma implicaba la "ciudadanización" de los órganos electorales, pues éstos contaban ahora con una mayor participación ciudadana. Aparecen los observadores nacionales, se establece la independencia del Consejo General del IFE; máximo organismo electoral como principio rector de sus actividades, etc.

"La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección,

⁴⁷ BURGOA, Ignacio. Las Garantías Individuales, p. 445

⁴⁸ Crónica Legislativa, Órgano de Información de la LV Legislatura, Año III, No. 14, Abril - Junio 1994. p. 3-7

confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital".⁴⁹

Y no es sino hasta 1996 cuando se refuerza la independencia y autonomía del Instituto Federal Electoral al desligar por completo al Poder Ejecutivo del organismo, dejando la organización de las elecciones a cargo de un Consejo General, integrado por ocho consejeros electorales, presidido por un consejero ciudadano más y la representación del Poder Legislativo y partidos políticos.

Así pues, dentro de un órgano constitucional autónomo (como lo es el IFE), debe existir una autonomía política, financiera y administrativa.⁵⁰

La *autonomía política* de los órganos debe entenderse en función de acontecimientos históricos. Es un hecho que durante muchos años, nuestro país ha vivido bajo un régimen de omnipotente poder presidencial que ejerce un monopolio en la mayoría de las funciones de gobierno. Ejemplo de ello "...fue la actitud del Banco de México -formalmente autónomo, pero en realidad sujeto a la dirección política del Poder Ejecutivo- durante la expansión crediticia de 1994 que, a su vez, desencadenó la devaluación del peso en diciembre de ese año y una larga crisis económica. El resultado político fue el descrédito de una institución del Estado mexicano, y la necesidad de revisar la supuesta autonomía del banco central. Algo similar sucedió en la esfera electoral como consecuencia de la "caída del sistema" en 1988, misma que derivó lenta pero inevitablemente en la creación del IFE y, en especial, en 1996, en su constitución como un órgano ciudadano autónomo"⁵¹

Por ello, para que un organismo sea autónomo debe tener libertad de acción en su propio ámbito. Esta característica conlleva a su vez, a la imparcialidad y la objetividad en la toma de sus decisiones.

Ya se ha visto anteriormente, que hasta antes de la reforma electoral de 1996 y a pesar de ya considerarse al IFE como un organismo "formalmente autónomo", subsistía la presencia del Ejecutivo Federal por medio del Secretario de Gobierno que figuraba con voz y voto como Presidente del órgano electoral.

Actualmente, el IFE ejerce autonomía política a través de sus diferentes órganos directivos, técnico-ejecutivos, y de vigilancia. El IFE es el "depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones" (art. 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

⁴⁹ <http://www.ife.org.mx/wwwife/quesife1.htm>

⁵⁰ SAIZ Valenzuela, Ana Mercedes. Consideraciones sobre la Autonomía del IFE, UNAM, 1998, p. 12-18

⁵¹ MOLINA, Juan. El IFE, Paradigma de la Autonomía. Masiosare, política y sociedad, Año 2, No. 72, p. 10

La *autonomía jurídica* es otorgada por la Carta Magna, quien le otorga atribuciones delimitadas y su ámbito de acción. Luego entonces, el artículo 41 constitucional establece que el Instituto Federal Electoral será "...autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia...". Así mismo señala su órgano superior de dirección y su forma de integración.

Acorde a este precepto, el Consejo General puede "expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto" (art. 82, inciso a, del COFIPE), y "dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código". (art. 82, inciso z, del COFIPE).

En cuanto a la *autonomía financiera*, el organismo electoral debe contar con los recursos suficientes para cubrir sus propias necesidades y que le permitan desempeñar adecuadamente sus funciones.

La *autonomía administrativa* significa la posibilidad de disponer de los recursos presupuestarios que se les ha asignado. Es decir, es el órgano electoral quien decide cómo, cuándo y en qué gastar los recursos designados. Así mismo, establece la forma y modalidades de su desempeño interno.

Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, es considerada como el ombudsman mexicano. Se instituyó por presiones políticas y sociales internas y externas en el año de 1990 teniendo como principal antecedente a la Procuraduría de los Pobres, promovida por don Ponciano Arriaga en San Luis Potosí en el siglo XIX. En este siglo, a partir de la década de los 70's surgen diversos organismos - en los ámbitos locales y municipales- protectores de los derechos humanos como la Procuraduría General del Consumidor creada en 1975, la Dirección para la Defensa de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León en 1979 y en 1985 se estableció en la UNAM la Defensoría de los Derechos Universitarios.

Con la creación de estos organismos podemos observar que "la corriente de defensa de derechos humanos en México proviene primordialmente de la periferia al centro y después de varios años se consolida esta tendencia con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por parte del Presidente de la República".⁵²

El 5 de junio de 1990 el Presidente Carlos Salinas de Gortari instauró la CNDH para dar cumplimiento al decreto por el cual ordenó su creación, con la finalidad

⁵² CARPIZO, Jorge. ¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?, p. 13

de que existiera un organismo público responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos (restringido en el ámbito electoral, judicial y laboral).

La Comisión Nacional fue severamente cuestionada por haber sido creada mediante un decreto administrativo suscrito por el Ejecutivo Federal y porque de acuerdo con su manejo jurídico original, dependía de la Secretaría de Gobernación como un órgano desconcentrado, y como tal, su propia naturaleza le restaría autonomía e independencia.⁵³

Acorde con el modelo de la Comisión Nacional, algunos Estados establecieron comisiones locales con estructura jurídica y funciones similares a la primera, pero algunas de ellas consagraban la independencia funcional. Tal es el caso de la Comisión de derechos Humanos del Estado de Guerrero, que si bien se encontraba situada dentro del Poder Ejecutivo y tenía relación directa con su titular y se le dotó de autonomía técnica y operativa. Además, el Presidente de dicho organismo era nombrado por el gobernador con aprobación del Congreso Local.

Teniendo este antecedente, el Dr. Jorge Carpizo dio a conocer en 1991 una propuesta en la que prevé la creación de la Ley Orgánica de la CNDH, reconociendo a la Comisión como un organismo descentralizado de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Estableciendo además, la necesidad de que la Comisión deje de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y con ello obtenga autonomía orgánica para justificar su función como defensora de los derechos humanos.

Así, la nueva denominación y objeto de la Comisión se manifiesta en el art. 2 del anteproyecto de la Ley Orgánica de la CNDH que a la letra dice:

Art. 2 La CNDH es el organismo público descentralizado, de carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio que tiene por finalidades esenciales la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos por la Constitución Federal, así como los consagrados en los pactos y convenios internacionales aprobados por el Senado y ratificados por el Ejecutivo.

Esta evolución en el pensamiento sobre la organización de la CNDH culminó con la reforma constitucional del 28 de enero de 1992, que introdujo el apartado B del art. 102, señalando las características del ombudsman, tanto en el ámbito federal como en el local.

Debemos destacar en primer término que dichos organismos deben tener carácter autónomo, y si bien la norma constitucional no lo dispone de manera expresa, si

⁵³ Sobre la independencia de la Comisión, algunos autores señalan, que si bien orgánicamente se encontraba adscrita a la Secretaría de Gobernación, funcionalmente era independiente, puesto que ninguna autoridad puede intervenir en la determinación y sentido de sus recomendaciones.

señala que los organismos de derechos humanos formularán recomendaciones autónomas, lo que requiere de manera indispensable la independencia formal material de los propios organismos.

Al respecto, Emilio Rabasa menciona:

*"Si en verdad se quiere precisar la naturaleza de un organismo por su ley habrá que encontrarla en todo el texto legal, en todo el articulado, en los derechos, obligaciones y atribuciones que le confiere, en las responsabilidades que se le imponen en su parte orgánica y, sobre todo, en lo procedimental, que indica como deberá operar, y no sólo en un artículo, que aún en el supuesto de que dijera "organismo autónomo", éste no lo sería si el resto está dispuesto de diferente manera".*⁵⁴

Con base en base al criterio anterior y aún cuando el art. 2 de la ley establece a la CNDH como un "organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios", la Comisión no pierde autonomía, ya que como señalamos anteriormente, es precisamente la descentralización la que dota de autonomía (técnica, operativa y financiera) a los organismos, manifestándose también en su personalidad jurídica y patrimonio propio.

De ahí que en las universidades y demás instituciones autónomas de educación superior, así como la PROFECO, la Comisión adquiere su autonomía requerida y la facultad para regirse por su propio estatuto jurídico.

Entonces, "la autonomía de la CNDH, como la de cualquier otra institución de servicio descentralizado, consiste en el conjunto de atribuciones que definen su competencia para crear y aplicar sus propias normas con base en la Constitución política de México y ahora en su propia ley".⁵⁵

Por el contenido y estructura de su ley, la autonomía de la CNDH se perfila de la siguiente forma:

Autonomía orgánica. Consiste en que los requisitos y procedimientos para la designación de los órganos integrantes de la Comisión -Consejo, Presidente, Secretario Ejecutivo, 5 Visitadores Generales y el personal profesional, técnico y administrativo- así como sus atribuciones, no estén sujetos a cualquier órgano del Estado.

Para la LV Legislatura el carácter autónomo del organismo se refuerza con el sistema de designación de su presidente, ya que su nombramiento corresponde al titular del Ejecutivo Federal sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, y es el mismo procedimiento aplicable para nombrar a los ministros de SCJ.⁵⁶

⁵⁴ RABASA, Emilio. Vigencia y Efectividad de los Derechos Humanos en México. P. 24

⁵⁵ Ibidem. p. 29

⁵⁶ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo X, p.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

Con lo anterior se pretende la completa imparcialidad e independencia del titular de la CNDH, ya que se le otorgan las mismas garantías de estabilidad, autonomía, responsabilidad, autoridad y remuneración que corresponden a los integrantes del más alto tribunal de la República.

La autonomía técnica básicamente consiste en la parte procedimental de la ley, por medio de la cual la Comisión aplica su propio ordenamiento a través de sus programas y sobre todo, por medio de sus recomendaciones o acuerdos de no responsabilidad (título III Del procedimiento ante la CNDH).

Autonomía financiera. De acuerdo con el art. 2 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la CNDH cuenta con patrimonio propio, por su parte el art. 75 de dicha ley, confirma lo anterior en los siguientes términos: "La CNDH contará con patrimonio propio. El Gobierno Federal deberá proporcionarle los recursos materiales y financieros para su debido funcionamiento". Además, el art. 76 le da la facultad a la Comisión para elaborar su propio anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al titular de la Secretaría competente.

La autonomía financiera ha sido objeto de varias críticas, entre ellas el Dr. Carpizo señala que hay que cuidar el presupuesto de la Comisión, pues con éste se le puede tratar de controlar, por lo tanto es necesario que en la asignación de recursos intervenga el poder ejecutivo y el legislativo para cuidar la autonomía.

Por su parte, Javier Saldaña declara que "al depender el nombramiento del Presidente de la CNDH y de la asignación de recursos que éste le dé, la autonomía e independencia de dicho organismo queda entredicha".⁵⁷

Al respecto, Jorge Madrazo señala que es necesaria una nueva reforma al art. 102, para que a la autonomía técnica, orgánica y a la personalidad jurídica se le sume la autonomía financiera.

Autonomía política. Esta facultad se deriva de los informes anuales que rinde el Presidente de la Comisión al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, quienes pueden formular observaciones a los informes, pero de ninguna manera pueden implicar instrucciones específicas debido a la autonomía de la Comisión (art. 5 Reglamento interno de la CNDH).

En cuanto a las recomendaciones, el precepto constitucional señala que "...serán públicas, autónomas, no vinculatorias". No vinculatorias en cuanto a que si fuesen obligatorias para las autoridades a las que se dirigen, se transformarían en

⁵⁷ La CNDH ¿Independencia o Sumisión? en Bucareli Ocho, el Universal. 9-noviembre-1997

decisiones jurisdiccionales, luego entonces, los citados organismos se convertirían en tribunales.

La autonomía de las recomendaciones, se entiende según el art. 42 : "Las conclusiones del expediente, que serán la base de las recomendaciones estarán fundadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el proceso del expediente". Así, tenemos que la palabra "exclusivamente" garantiza la autonomía, pues entraña que la recomendación sólo saldrá del expediente y, por tanto, no intervendrá ningún órgano estatal, autoridad, servidor público o persona alguna, cualquiera que sea su procedencia para influir en las recomendaciones de la CNDH. Es decir, sus recomendaciones y documentos de no responsabilidad sólo estarán basadas en las evidencias que de manera fehaciente consten en sus expedientes.

Al respecto, Jorge Carpizo ha reiterado que la verdadera y real autonomía de la Comisión se encuentra en la "verdad del expediente" lo que debe valorar las pruebas que él mismo contiene, de acuerdo con la ley, la conciencia y la equidad.

3.1.2 AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Nuestro Estado, con base en su voluntad soberana determinó cuál era su forma de organización, y entre otras alternativas escogió la que denominó como "municipal"; por consiguiente instituyó jurídicamente al Municipio en su propia división como base de la división territorial, organización política y administrativa.

"La voz Municipio surge como concepto jurídico por primera vez en Roma. proviene de <munus> que significa prestación. <Munis> es quien está obligado a las prestaciones. Y así nace la idea del <cun munis>, osea, quien pertenece con otros al municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales..".⁵⁸

También se ha querido explicar etimológicamente el término "*municipio*" a través de la voz francesa *commune*, que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; asimismo, mediante el latinismo *jura communia*, que quiere decir juramento y acción aunada o conjunta.

En México, el municipio surgió con los calpullis (dicen algunos autores), ya que éstos tenían fórmulas de organización político-territorial semiautónomas y de representación popular en la prestación de servicios públicos. Sin embargo es hasta el 22 de abril de 1519 cuando se funda el primer municipio de América por Hernán Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz.

Existen diversos conceptos y definiciones sobre el municipio, algunos de ellos dan preponderancia al elemento humano, otros, al elemento territorial o bien a sus fines.

Para José Gámez Torruco el municipio es "una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura"⁵⁹

De igual forma, se ha pretendido explicar la naturaleza jurídica del municipio considerándolo como comunidad natural, ente autárquico territorial, ente autónomo, organismo descentralizado por región; o bien, nivel de gobierno.

El Municipio como *comunidad natural* se basa en la tesis sociológica y la doctrina española, que establecen que el municipio es una sociedad, entidad, o comunidad anterior en tiempo y orden al Estado, por lo cual el derecho y el Estado mismo deben reconocerlo.

⁵⁸ ROBLES Martínez, Reynaldo "El Municipio" p. 64

⁵⁹ Ibid. pag. 68

Como *ente autárquico territorial* se entiende a partir de las características de estos entes, como son: personalidad jurídica de Derecho público, una creación de ley, la finalidad a perseguir y la existencia de un vínculo de dependencia o relación jerárquica con un poder central.

La teoría del Municipio como *ente autónomo* admite que la autonomía tiene cuatro raíces históricas:

- La Teoría del *pouvoir municipal*, que desarrolló el Constituyente francés. este poder debía ser una parte autónoma a partir del poder del Estado. Algunas Constituciones le otorgan el carácter de Derecho fundamental.
- La Teoría de la descentralización dirigida contra la centralización napoleónica.
- La Teoría de la corporación como instrumento, para refrenar la burocracia.
- La Teoría del *local Government* inglés, cuyo autogobierno es un estadio intermedio entre el Estado y la sociedad.

Así, se consideró en parte a la autonomía como el derecho de asociaciones corporativas a una administración plena de sus propios asuntos, y en parte como un principio político en el sentido de participación de los ciudadanos en la dirección de la administración.⁶⁰

Los autores de Derecho administrativo contemplan al municipio como un *organismo descentralizado por región*, parten de la idea de la descentralización administrativa, la cual, como ya mencionamos, se apoya en una base geográfica como delimitación de los servicios que le corresponden, posibilitando así una gestión muy eficaz, "también implica una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende: un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada del territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con la exclusión de lo que corresponde a otros entes"⁶¹

La teoría de la descentralización por región atribuye tres tipos de facultades a los municipios:

- a) Facultades para la administración de los intereses locales del municipio;
- b) Facultades para el manejo de la hacienda municipal; y
- c) Facultades que tiene el Ayuntamiento como primera autoridad política del lugar.

⁶⁰ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, Tomo XI, p.. 132

⁶¹ Idem

La tesis del municipio como *nivel de gobierno* se explica a partir de su inclusión en los textos normativos como nivel de gobierno con facultades y un ámbito de competencia propio. Tal como lo afirma el Dr. Reynaldo Robles Martínez:

"El municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa "⁶²

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra que el Estado mexicano es un Estado Federal integrado por entidades federativas (art. 40 constitucional) y éstas, a su vez, se integran por municipios, según lo dispone el art 115. Así podríamos afirmar que en nuestro país existen tres niveles de gobierno.

Los tres niveles de gobierno se infieren -además de en los artículos ya mencionados-, en los artículos 3o. párrafo primero, y fracción VIII, 73-XXV; 27-VI, y 31-IV.

El presidente Miguel de la Madrid en su iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional reconoce al municipio como un nivel de gobierno estableciendo que: "la descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, estados y Municipios, proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuales pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional"⁶³

El Municipio está, por tanto, fundado en un federalismo que implica el reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el gobierno y las entidades federativas y en segundo lugar, entre ellos y los municipios.

Al ser un nivel de gobierno, el Municipio tiene capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, está conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa. Su finalidad es atender y resolver los problemas vecinales a través de órganos democráticos, gozando de un poder autónomo y siendo responsable ante los vecinos.

El concepto Municipio in abstracto y como nivel de gobierno reconoce como elementos sustanciales a la autarquía y la autonomía municipal. La última "...se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Constitución del Estado al que el municipio

⁶² Ibid. p. 73

⁶³ Op.cit. Robles. p. 145

pertenezca, así como en la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos. La autarquía..., se manifiesta en la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a su comunidad".⁶⁴

En los primeros años de la Colonia, el Municipio disfrutó de cierta autonomía que le permitió prácticas democráticas y libertad en el manejo de sus recursos.

A partir del México independiente, son las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que organizan por primera vez al Municipio. Hecho que se puede constatar en "Las Siete leyes" de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843, mientras que las Constituciones federales de 1824 y 1857 dejan en manos de los gobiernos locales la regulación de los municipios.

Durante el largo gobierno de Díaz, se acentúa la centralización y se borra toda autonomía municipal al agruparse a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores ("prefecturas") y al reafirmar una autoridad intermedia entre el gobernador y los municipios, aumentando también sus atribuciones en detrimento de la competencia municipal.

La lucha por la autonomía municipal nace en los albores del proceso revolucionario. Así, el Partido Liberal Mexicano, fundado por los hermanos Flores Magón, pugna por la supresión de los jefes políticos, reorganización y robustecimiento del poder municipal.

El pensamiento de los Flores Magón y otros liberales, se ve consolidado el 12 de diciembre de 1914, cuando el primer Jefe de la Revolución Constitucional Venustiano Carranza, dicta en el puerto de Veracruz las "Adiciones al Plan de Guadalupe", estableciendo entre ellas al régimen municipal, regulado en cinco leyes: 1.- Ley Orgánica del reformado art. 109 constitucional que consagra el municipio libre, 2.- Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios, 3.- Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación, 4.- Ley que regula los procedimientos para la expropiación, 5.- Ley sobre organización municipal en el Distrito y Territorios Federales.

El 26 de diciembre del mismo año, expide la Ley del Municipio Libre que reforma el art. 109 de la Constitución de 1857 para quedar en los siguientes términos:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, y popular, teniendo como base de la división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente"

⁶⁴ BURGOA Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano" p. 883

Esta ley constituye el antecedente directo del art. 115 constitucional, que tuvo la importancia de reconocer a los municipios como la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de prefectos y jefes políticos.

El Constituyente de 1917 fue el primero que consagró la autonomía municipal al calificar al Municipio como "libre", esta calificación denota una autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario de que los municipios disfrutaban jurídicamente dentro de la estructura de la Federación y del Estado miembro a que pertenezcan. Sin embargo, este postulado nunca tuvo una cabal vigencia, ya que la autonomía administrativa se subordina en cuanto a su extensión, a las facultades que las Constituciones de los Estados miembros le asignaban; la autonomía política se reducía a la prohibición a las legislaturas locales para impedir que mediante reformas constitucionales se imposibilitara que el elemento humano de cada entidad municipal elija a los integrantes del ayuntamiento, así como la prohibición de que exista alguna autoridad o funcionario entre el gobierno municipal y el gobierno estatal, la autonomía hacendaria de los municipios consiste en que éstos pueden administrar libremente su hacienda, pero ésta se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades.

Por todas estas limitaciones, el nivel municipal queda reducido a funciones de policía y buen gobierno, con incapacidad de afrontar las demandas de la comunidad, tanto por la falta de recursos económicos como por la falta de una adecuada estructura administrativa, debido entre otras causas a la insuficiencia del texto constitucional y a una fase histórica de consolidación que se tradujo en una superviviente centralización.

Para eliminar esa centralización, el Presidente Miguel de la Madrid, realizó una iniciativa de ley en 1982, para modificar la Constitución otorgándoles a los Municipios la categoría de entidades autónomas, planteando la revisión de estructuras a fin de instrumentar un proceso de cambio que hiciera efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política.

Con la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 se da una redistribución de competencias entre la federación, entidades federativas y municipios. La teleología de dicha modificación aspiró al reforzamiento de la autonomía municipal que se da en el plano político, administrativo y fundamentalmente el ámbito económico y financiero.

La *autonomía política* no sólo consiste en la prohibición de que exista una autoridad intermedia y en que los integrantes de los ayuntamientos provengan de la elección popular directa. La reforma del 83 -según Acosta romero- garantiza la autonomía municipal, al establecer que las legislaturas locales tienen la facultad por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, para suspender a los ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, así como suspender o

revocar el mandato de alguno de sus miembros, según lo establezca la ley, otorgándole la garantía de audiencia a los interesados.

De esta manera se fortalece la libertad política del municipio impidiendo que los gobiernos de los Estados dispusieran de la suerte de los ayuntamientos.

Por otra parte, la *autonomía administrativa* se fortalece al delimitar los campos administrativos propios del municipio que garantizan esta autonomía en la fracción III del art. 115 constitucional, que señala que los Municipios tendrán a su cargo servicios tales como agua potable, alcantarillado y alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública, tránsito y los demás que las legislaturas locales determinarán según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. En cuanto a la Administración urbana, la fracción V los faculta para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

La *autonomía económica* o financiera fue una de las grandes omisiones que dejó el constituyente de Querétaro.

El presidente Miguel de la Madrid atendiendo a los principios de que "la libertad municipal debe basarse en la independencia económica del Municipio" y de que "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada", garantiza al municipio con la reforma los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones propias, que posibiliten su desarrollo asegurando el ejercicio real de su libertad, señalando para ellos las fuentes de sus bienes, las contribuciones sobre propiedad raíz, las participaciones federales que le sean asignadas, las percepciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione. Además, se establece que las fuentes de ingresos propios son intocables, por lo que no podrá ser limitado por las leyes federales.

Podemos concluir diciendo que con la reforma constitucional la autonomía municipal constituye la institución jurídica más importante del municipio, pues le da facultades necesarias de todo nivel de gobierno.

3.2 AUTONOMÍA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

La lucha por los derechos indígenas no es nueva. Tal como lo hemos visto en el capítulo I, los indígenas han vivido una realidad de abandono, miseria, desigualdad y marginación que se manifiesta cotidianamente en violaciones a sus derechos humanos.

Dichos abusos datan desde el momento de la conquista, y más específicamente desde que se establece la colonia dentro de la estructura de nuestro país. Hacia el siglo XIX, "el modelo integrador de nación que operó en América Latina durante la constitución de los estados nacionales, tendió a rechazar el pluralismo étnico por ser opuesto a la idea de integración y porque la idea de comunidad india contravenía el estatuto ciudadano que se perfilaba como formato de participación política".⁶⁵

Antes de 1810, la Nueva España y los demás virreinos americanos tenían un concepto antiguo de nación. Para ellos, la nación era la idea de "...una sociedad en reinos y ciudades, en estamentos y corporaciones unidos por vínculos tradicionales hacia la patria, la religión, el rey y las leyes del reino. Es decir, se trataba de una nación forjada por la historia".⁶⁶

La idea de "nación", núcleo de la filosofía ilustrada, surge en el Estado Moderno. Para éste esquema liberal occidental, poseer lengua y cultura autóctona significaba atraso y por ende, causa de situación marginal. Como la propia corriente lo decía, la nación estaba formada por la unión voluntaria de "individuos autónomos e iguales".

Así pues, en el México de comienzos del s. XIX, había dos ideas de nación que luchaban entre sí: por un lado estaba la nación compuesta por estamentos y grupos corporativos, cuya unidad se fundaba en las costumbres y tradiciones colectivas instauradas por el propio desarrollo histórico. Esta nación era el producto de una larga historia, a lo largo de la cual se han forjado sus valores, sus leyes, sus costumbres, su *identidad*. Por otro lado estaba la nación moderna, integrada por individuos iguales, que se consideraba soberana.⁶⁷

La sociedad mexicana optó por la segunda opción. A finales del siglo XIX, finca su estructura en el "nacionalismo", sustentándose en la unidad nacional ideal, que parte de la homogeneización lingüística, religiosa y política. Para este efecto, se transmitió la idea de una nación integrada, definida por épocas históricas que sucedían de modo evolutivo, y cohesionada por propósitos y héroes comunes: "El nuevo canon de esta interpretación de la historia tenía como centro el Estado-nación, y como postulados el patriotismo, la defensa de la integridad de la nación y

⁶⁵ TOTO Gutierrez, Mireya. Nación y Etnicidad: Algunos Elementos de Reflexión. Confluencias, Órgano de Difusión de la Reforma Democrática. No. 5, Vol.1, Enero 1997

⁶⁶ FLORESCANO, Enrique. "Etnia vs. Nación". Nexos. Junio, 1999. p. 59

⁶⁷ VILLORO, Luis. "Estado Plural, Pluralidad de Culturas". Paidós, México, 1998. p. 16

el culto a los principios y a los héroes fundadores de la República. Era una concepción de la historia cívica y laica, cuyo objetivo principal era la unidad política de la nación"⁶⁸

Esta homogeneización tuvo como efectos concomitantes la "anulación previa de toda particularidad sociocultural" -esencialmente de las etnias- y la "creación de políticas indigenistas" diseñadas por los *no indios* para ser aplicadas a los otros. En favor de este estrecho criterio, el gobierno buscaba disolver las "identidades étnicas", los "cuerpos", las "culturas diferenciadas", las "nacionalidades"; impidiéndoles una concepción más amplia e incluyente respecto de sus propias estructuras.

Contrario a estas ideas, Willemsen comenta: "La unidad política se afirma más cabalmente y a niveles más profundos si se asienta en la diversidad real y palpante que exista en el seno de la sociedad global del Estado, que si se busca sustentarla en una uniformidad artificial que no corresponde a los sentimientos profundos de los pobladores..cada sector diferenciado puede contribuir a los esfuerzos comunes a su manera y según sus propias concepciones fundamentales".⁶⁹

Hoy en día, debido a reivindicaciones étnicas y autonómicas en algunos países del mundo (especialmente en América Latina y Europa del este), el concepto "nación" ha entrado en crisis, ya que es difícil imaginar una sociedad uniforme y homogénea, cuando existen diversas experiencias, procesos históricos, formas de adaptación, geografía y regulación específica de cada grupo humano frente al mundo circundante. Recordemos que en México, la etapa precolonial se caracterizaba precisamente por sociedades multiétnicas que guardaron entre sí una convivencia permanente durante varios milenios.

Por ello, la idea de integración de los indígenas a una estructura donde se dé cabida a todas sus demandas está atravesada por una reconsideración del actual papel del Estado y un cambio de mentalidad general en todos los sectores de las sociedades nacionales que enfrentan tal problemática, respecto a la idea de nación como organismo representativo y homogeneizador.

Ahora bien, la *autonomía indígena* es un concepto complejo que obedece a medios históricos, desarrollo y condiciones particulares de cierto grupo sociocultural.

Se le ha llamado también "*autogobierno*", "*autogestión*", y "*forma de ejercicio de autodeterminación o libre determinación*". Si entendemos a la autonomía **como un**

⁶⁸ FLORESCANO Enrique. Op.cit, p. 62

⁶⁹ WILLEMSSEN Díaz, Augusto. *Ámbito y Ejercicio Eficaz de la Autonomía Interna y el Autogobierno para los Pueblos Indígenas*, Revista de Estudios Internacionales. Año 4, No. 7, Guatemala, Enero-Junio 1993.

sistema por medio del cual los grupos socioculturales ejercen el derecho a la autodeterminación, luego entonces, decimos que la autonomía *es una forma de ejercicio de la autodeterminación*.

La separación entre autodeterminación y autonomía, proviene de identificar a la primera con el derecho de la independencia política y al establecimiento de un Estado nacional propio, mientras la segunda se reserva para los casos en que se aceptan ciertas facultades especiales (autogobierno por ejemplo), pero sin acceder a la independencia estatal. Este enfoque limita el derecho a la autodeterminación tan sólo a una de sus posibles formas (en este caso, la independencia estatal), impidiendo concebir las demás formas particulares como ejercicio de derecho fundamental, incluso a manera de requisito previo para el disfrute de todos los demás derechos y libertades.

La *autodeterminación* se refiere al derecho de los pueblos a decidir su propia forma de gobierno. Derecho que puede derivar de dos fuentes: la externa e interna. La primera se refiere al derecho internacional, y pueden ser sujetos del derecho de la autodeterminación todos los pueblos, etnias, nacionalidades y naciones.

La "libre determinación" aparece establecida en diversos instrumentos internacionales: la Carta de las Naciones Unidas (1945), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración Universal de Derechos Universales, Declaración de San José sobre el etnocidio y etnodesarrollo, etc. Ejemplo: El artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen: "*Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y prevén asimismo a su ...desarrollo económico, social y cultural.*"

Por otra parte, el ámbito interno o nacional surge en las Constituciones de los Estados nacionales que reconocen al *pueblo* como depositario de la soberanía nacional. Tal es el caso de México que en el art. 39 de su Ley Fundamental establece: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el *pueblo*. Todo poder público dimana del *pueblo* y se instituye para beneficio de éste. El *pueblo* tiene en todo tiempo el inalterable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Partiendo de este supuesto, cabría preguntarse ¿quién o quiénes conforman el "pueblo soberano"? Atendiendo al artículo 4to. de la Constitución Política en su primer párrafo, tenemos que : "La nación mexicana tiene una *composición pluricultural* sustentada originalmente en sus *pueblos indígenas*..."

Así, podríamos decir que "el pueblo" no es homogéneo: México es una nación conformada por varios pueblos indígenas.

En consecuencia, -expresa Consuelo Sánchez- "...si la nación mexicana es pluricultural o pluriétnica, la soberanía debe residir en todos sus pueblos y no en uno solo de ellos...si la soberanía es la facultad que posee el pueblo para autodeterminarse, para elegir y modificar la forma en que ha de ser gobernado, entonces los pueblos indios y mestizos deben gozar la misma libertad de autodeterminarse y autogobernarse..."⁷⁰

El "reconocimiento" de la pluriculturalidad está plasmado actualmente en el artículo cuarto constitucional. Precepto que es relativamente reciente y que obedeció a los siguientes hechos:

En 1988, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sometió a consulta entre los Estados que la integran -entre ellos México- la revisión del Convenio 107 relativo a poblaciones indígenas y tribales. En 1989 la OIT aprueba el Convenio 169 relativo a Pueblos Indígenas y tribales en Países Independientes. En ese mismo año, en el gobierno del Presidente Salinas, se presentó una iniciativa de ley que contenía dos elementos principales: reconocer la composición pluricultural de la nación y establecer el mandato constitucional para que la ley previera los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, así como para proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que las sustentan.

El 11 de julio de 1990 el Senado ratifica el documento internacional y por disposición del artículo 38 del mismo Convenio, éste entra en vigor al año siguiente, quedando así establecido como "Ley Suprema", de acuerdo a lo que nos marca el artículo 133 de la Carta Magna.

Y es el 28 de enero de 1992, cuando por reforma publicada en el Diario Oficial, se adicionó el artículo cuarto con un primer párrafo dedicado a los indígenas:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originariamente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Si bien es cierto que la reforma del art. 4º significó un gran avance para México, lo es también que su dinamismo jurídico y la definición de las relaciones sociales que ampara no se corresponden con la realidad que se está viviendo. El reconocimiento de la pluralidad étnica es limitante por diversas cuestiones.

⁷⁰ SÁNCHEZ, Consuelo. Democracia y Autonomía, en La Nación. Diciembre, 1996.p.8

En primer término, tenemos el hecho de reconocer la composición pluricultural mexicana sustentada originariamente en sus pueblos indígenas.

De acuerdo con el diccionario de la Lengua Española, reconocer significa *aceptar un estado de cosas, examinar*. Por tanto, *aceptar* que existe una composición pluricultural, no necesariamente otorga el derecho a ser y organizar su vida en el marco cultural que implica la etnicidad. *Examinar* para enterarse de una identidad, naturaleza o circunstancia, así como *aceptar un estado de cosas*, no necesariamente da la libertad en el derecho para desarrollar, transmitir y constituir los pueblos indígenas como entidades que en el marco de la libre determinación formen parte del pacto nacional.

En segundo término, los conceptos "proteger" y "promover" empleados en dicho artículo, no otorgan la libertad por la que proclaman nuestros pueblos indígenas. *Proteger* significa amparar, favorecer, defender. *Promover* significa iniciar o adelantar una cosa procurando su logro. Como vemos, ninguno de los dos conceptos fundamentan como norma el derecho sobre base jurídica para que la organización indígena constituya la base para su desarrollo económico, social y político.

Así como el artículo cuarto constitucional restringe los derechos que se les pudieran reconocer a los pueblos indígenas, también lo hace el artículo 27, fracción séptima, párrafo segundo, reformado por decreto el 6 de enero de 1992 y que a la letra dice: *La ley protegerá la integridad de los grupos indígenas*.

Este precepto desconoce la condición de *pueblos* a los indígenas, utilizando a su vez el término *grupos*, es decir, *minorías*. Y aunque esto pudiese parecer insignificante en el lenguaje coloquial, importa mucho al derecho porque "...a las *minorías* deben aplicárseles políticas de discriminación positiva para ayudarles a igualarse con el resto de la población, mientras a los *pueblos* se les debe de reconocer tal naturaleza, junto con su derecho de decidir libremente su condición política, económica, política, cultural y social."⁷¹

Para completar lo anteriormente dicho, Luis Villoro nos explica que es un *pueblo* : Es una colectividad que 1) participa de una unidad de cultura (lengua, creencias básicas comunes, ciertas instituciones propias, formas de vida compartida, etc.), 2) se reconoce a sí misma como una unidad, es decir, la mayoría de sus miembros se identifican con esa cultura; 3) comparten un proyecto común, es decir, manifiesta la voluntad de continuar como una unidad y compartir el mismo futuro; 4) está relacionada con un territorio específico.

⁷¹ LÓPEZ Barcenas, Francisco. Constitucionalismo y Derechos Indígenas en México. La Guillotina. No. 38 Primavera 1998. p.37

La ley de Derechos de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Oaxaca también establece lo que son los pueblos indígenas, entendiéndolos como *"Aquellas colectividades humanas que, por haber dado continuidad histórica a las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales que poseían sus ancestros antes de la creación del estado de Oaxaca poseen formas de organización económica, social, política y cultural; y afirman libremente su pertenencia...El Estado reconoce a dichos pueblos indígenas el carácter jurídico de personas morales de derecho público, para todos los efectos que se deriven de sus relaciones con los gobiernos estatal, municipales, así como con terceras personas"*. (Art. 3, fracción II).

Ahora bien, *la protección de la integridad de los grupos indígenas* corresponde a una ley reglamentaria, por ello encontramos a la Ley Agraria en su artículo 106, que establece: *las tierras que corresponden a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades, en los términos de la ley que reglamente el artículo cuarto y el segundo párrafo de la fracción séptima del artículo 27 constitucional*. Al respecto, López Barcenás opina: "Lo absurdo de esta disposición se encuentra en que la Constitución ordena a ella que proteja, pero en lugar de hacerlo remite tal obligación a otra norma inexistente".⁷²

La *autonomía* consiste en un régimen jurídico político que reconoce ciertas facultades especiales a comunidades socioculturales, para ejercer derechos en el ámbito soberano de un Estado-Nación.

En Derecho autóctono, la autonomía es la propuesta india para entrar en la vida democrática por primera vez en la historia moderna; así como la construcción de una sociedad nacional más democrática, más justa y más humana.

En términos positivos, la autonomía delimita los territorios en los que se ejercerán prerrogativas constitucional y legalmente establecidas; define el carácter de los autogobiernos locales, sus órganos y funciones propias, precisa las relaciones de los autogobiernos con las instituciones nacionales, y opera una transferencia concertada de competencias (exclusivas o compartidas) a los entes autónomos para garantizar el ejercicio de los derechos. De tal suerte que la autonomía trae consigo una descentralización política y administrativa que es el factor de democratización de la sociedad en su conjunto.⁷³

Héctor Díaz Polanco define a la *autonomía* "...como un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de asuntos."⁷⁴

⁷² Ibid. p. 37

⁷³ DÍAZ Polanco, Héctor. Autonomía: Asignatura Pendiente: de Racismo Pronasol y Demandas Étnicas. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social

⁷⁴ DÍAZ Polanco, Héctor. Autonomía y Autodeterminación, Revista de Estudios Internacionales del Iripaz, Año II, No. 3. Enero-Junio 1991, p. 89

Por su parte, Luis Villoro nos dice que la *autonomía* "es la facultad de un sujeto - individual o colectivo- de elegir y realizar libremente, sin imposiciones, su propio plan de vida. El reconocimiento de la autonomía de un grupo social implica el derecho a desarrollar su propia identidad y, por lo tanto, a lo que constituye su diferencia"⁷⁵

Esta "diferencia" de la que nos habla Villoro no implica el separatismo o autarquía, ni atenta contra la unidad política e integridad territorial del Estado, como lo han expresado algunos autores. La autonomía de los pueblos indígenas no se concibe sino como parte integrante de la vida jurídica y política del Estado, atendiendo a su propio sistema federal y estableciendo así, una figura de coordinación entre las partes, no de subordinación. En efecto, se trata de un "*movimiento regionalista*". Éstos movimientos, aspiran al reconocimiento por parte del Estado, de ciertas especificidades culturales de los pueblos con etnicidad propia existentes en su interior. "...Sus objetivos se centran en la consecución de medidas legales que protejan la existencia de los marcadores de su diferenciación étnica (lengua, usos jurídicos, costumbres, etc). A nivel jurídico se trata de lograr una autonomía cultural y una descentralización político-administrativa..."⁷⁶

Tal como lo establece el artículo tercero de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, que textualmente indica que la autonomía se entiende como "*La expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del estado de Oaxaca, en consonancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje salud y cultura*".

La autonomía entonces, se define y opera -como ya lo hemos mencionado- dentro del Estado-nación, crea un nuevo piso en la organización político-territorial, un nivel adicional en el marco de un sistema de poderes verticales, renueva el pacto social para -sin afectar los derechos individuales- solventar rezagos históricos de grupos socioculturales específicos y garantizar el ejercicio de derechos colectivos hasta ahora negados.

Se ha debatido intensamente sobre el tema de "derechos colectivos". En líneas anteriores, explicábamos la política liberal-individual que fue captada por nuestro derecho mexicano hacia el siglo XIX, la cual estableció una serie de derechos individuales que pueden observarse en nuestra Carta Magna.

⁷⁵ VILLORO, Luis. El Futuro de los Pueblos Indígenas, La Jornada. 26-julio-1998.

⁷⁶ TOTO Gutierrez, Mireya. Op.cit. p. 23

La concepción clásica de derechos individuales define como destinataria a la persona. Es decir, a cada derecho individual corresponde una acción individual, y el titular del derecho es el titular de la acción. Estos derechos básicos son independientes de la raza del destinatario, del género, religión, lengua, etc. Se les ha llamado "derechos universales", "derechos iguales" o "derechos de primera generación"; ejemplo de ellos son el derecho a la libre expresión, a la vida, a la libre asociación, al debido proceso jurídico, etc.

El liberalismo postula que el bien del individuo es el bien colectivo, por ello rechaza cualquier ideología que tenga como punto central la libertad colectiva y la cultural. En su orden no acepta lo comunitario como colectivo individual.

Sin embargo, a nivel internacional existe un gran consenso para establecer que estos derechos universales no son suficientes para garantizar la sobrevivencia y protección de los indígenas en el mundo, particularmente en virtud de cambios económicos, sociales y culturales acelerados. En consecuencia nace la tendencia de reconocer los derechos colectivos. Mismos que deben ser vistos como una condición necesaria para el pleno disfrute de los derechos individuales, ya que "...si no se resuelven ciertos problemas colectivos de tipo social, de tipo económico, de tipo cultural, no puede haber un goce efectivo de los derechos humanos individuales."⁷⁷

El reconocimiento de los derechos colectivos no supone algún género de privilegio perturbador de los derechos de primera generación. Se trata de renovar el pacto social, dejando a salvo las garantías y derechos individuales, solventando las omisiones que en ese terreno y en el de los derechos colectivos han afectado a los pueblos indios.

Los derechos colectivos que reclaman los indígenas son los siguientes:

- El derecho a la no discriminación.
- Derecho a sus recursos naturales, tierra y a su territorio.
- Reconocimiento de los derechos culturales (derecho a la lengua, creencias religiosas).
- Organización social conforme a su derecho consuetudinario.
- Formas de organización política propias, que sean tradicionales de la comunidad y que resuelvan básicamente sus intereses y necesidades. Es decir, el derecho a la libre determinación.⁷⁸

El Derecho a la no discriminación, implica la aplicación efectiva de los instrumentos internacionales sobre los derechos humanos en condiciones de igualdad y en contra de todo motivo de discriminación (sexo, raza, lengua, religión, origen nacional, opinión política, etc.) de que son víctimas.

⁷⁷ STAVENHAGEN, Rodolfo. Los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. p. 60.

⁷⁸ Ibid, p. 61

Los pueblos y comunidades indígenas tiene derecho social a vivir dentro de sus tradiciones culturales en libertad, paz y seguridad como culturas distintas y a gozar de plenas garantías contra toda discriminación (art. 17 de Ley sobre derechos indígenas del Estado de Oaxaca).

Derecho a sus recursos naturales, tierra y territorio. Incluye la reivindicación del territorio como un espacio político que comprende elementos económicos, sociales, culturales y espirituales en un marco jurídico-político; el respeto a las formas tradicionales de cada pueblo para la tenencia de la tierra, respetando - además- la propiedad comunal y ancestral; y, el control y usufructo de los recursos naturales de la superficie y el subsuelo.

La ya mencionada Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, apunta: "*Los pueblos y comunidades indígenas y el estado, a través del Instituto Estatal de Ecología, conforme a la normatividad aplicable, convendrán las acciones y medidas necesarias tendientes a la conservación de su medio ambiente y a otras formas de protección de los recursos naturales, de tal modo que éstas sean ecológicamente sustentables y técnicamente apropiadas, así como compatibles con la libre determinación de los pueblos y comunidades para la preservación y usufructo de sus recursos naturales*". (art. 52),

Reconocimiento de los derechos culturales. En referencia a este punto, Guillermo Batalla apunta: "*Todas las organizaciones indias reclaman el derecho a la diferencia. La cultura, la lengua y las instituciones de cada pueblo, se entienden como razón de ser y de luchar en tanto unidad sociohistórica diferenciada*".⁷⁹

Organización social conforme a su derecho consuetudinario. Este es el reconocimiento a sus sistemas normativos propios, sus formas internas de control social, sistemas de cargos, mecanismos y procedimientos que en su conjunto les han permitido mantener la vida comunitaria.

Formas de organización política propias. Es decir, el derecho a la libre determinación del que hemos venido hablando, que consiste en que los pueblo determinen libremente su condición política dentro del Estado existente y el derecho para negociar libremente su condición frente a las demás instancias de la sociedad, frente al Estado, frente a otros grupos étnicos, y frente a la sociedad civil en su conjunto.

"Cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus normas y costumbres..." (art. 9)

⁷⁹ Para mayor información, véase Bonfil Batalla, Guillermo. La Nueva Presencia Política de los Indios, en Cultura y Creación Intelectual en América Latina. p. 151 y 152.

3.2.1. AUTONOMÍA NORMATIVA Y JURISDICCIONAL.

De acuerdo con estudios hechos por Salomón Nahmad Sitton, profesor visitante en el departamento de Antropología de la Universidad de Arizona ⁸⁰, existen en México 56 grupos étnicos, con una población de más de ocho millones de habitantes, que se mantienen en condiciones socioculturales de dependencia significativa conservando las siguientes características que reafirman su identidad:

- a) Territorio integrado.
- b) Unidad en la identidad étnica.
- c) Demografía amplia.
- d) Unidad lingüística.
- e) Sistemas de población disperso y cabeceras políticas.
- f) Unidad económica.
- g) Sistemas de parentesco y de familia que dan cohesión al grupo étnico.
- h) Sistemas de gobierno tradicional que se manifiestan sobre los sistemas de gobierno institucional.
- i) Ideas acerca del hombre y filosofías propias.
- j) Sistemas de reproducción de la sociedad, a través de una educación propia.

Características que permiten pensar que aún a pesar del marginalismo que ha seguido por largo tiempo a los pueblos indios, éstos siguen conservando una cohesión política, económica, social y cultural que mantiene vigentes sus instituciones. Dichas etnias se han resistido ante los procesos de aculturamiento y homogeneización de la nación mexicana.

Ejemplo de ello son los kiliwas del Estado de Baja California, los seris de Sonora, los coras, tepehuanos, huicholes, etc., quienes conservan sus costumbres y tradiciones pese a la intensa penetración de la cultura occidental.

Otro ejemplo de "resistencia" lo conforman las *etnias yaquis*, con una forma de organización muy fuerte, reguladora del orden interno.

El territorio yaqui está localizado al sur del Estado de Sonora, dentro de tres municipios: Guaymas, Cajeme, y Bácum.

Cada año, en diciembre, se elige al Gobernador de cada uno de los ocho pueblos que integran la etnia. Éste elegido debe caracterizarse por tener un reconocido interés y servicio por la comunidad, así como ser un buen orador. El Gobernador, junto con el Pueblo Mayor (anciano venerable u hombre con experiencia), son las autoridades administrativas. El Capital, Comandante y Secretario tiene una función más ejecutiva.

⁸⁰ NAHMAD Sitton, Salomón. La Pluralidad Étnica y la Nación Mexicana. Política Cultural para un País Multiétnico, SEP, 1988, Dirección General de Culturas Populares. p. 81

Como autoridades civiles, los gobernadores yaquis tienen la obligación de velar por la comunidad sin recibir pago alguno y sin dedicarse a alguna otra cosa, mantener el orden, resolver discrepancias internas, otorgar las tierras disponibles, proteger las fronteras de su territorio, ayudar al desvalido, cuidar el interés común por encima del particular, proteger el patrimonio material de la etnia, conservar tradiciones y costumbres, negociar con las autoridades municipales, estatales y federales a quienes respetan y reconocen en un trato recíproco.

Tal como lo señala José Luis Moctezuma Zamarrón, "...los gobernadores de Sonora y los Presidentes de México han ido a sentarse a dialogar con los gobernadores de los ocho pueblos, precisamente bajo las ramadas tradicionales"⁸¹.

Para los yaquis, su autonomía étnica, política y territorial significa una forma de organización que les permite desarrollar sus propias estructuras internas dentro de un marco normativo propio de su identidad y de sus usos y costumbres, sin menoscabo de su integración a la sociedad.

Sin embargo, pese a la existencia de algunas etnias que tienen autonomía histórica de hecho (autonomía no reconocida por el Estado pero vigorosa y palpitante), es necesaria una reforma política y constitucional que reconozca a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y que éstos, en el ejercicio de su libre determinación⁸², mediante su autonomía, accedieran a cierto grado de poder político dentro del Estado, particularmente en sus territorios ancestrales.

La autonomía como institución política entraña necesariamente un proceso de distribución y descentralización de poderes públicos, haciendo coexistir de esta forma la separación vertical de poderes con la tradicional separación horizontal de poderes.

Esta distribución de poder político -declara Willemsem- es una verdadera descentralización política, en virtud de la cual se asigna al ente autónomo facultades y competencias propias, naciendo un nuevo nivel en la estructura del Estado, el cual conserva las facultades y competencias no transferidas.

Así, el Estado y los entes autónomos tienen cada uno en sus respectivas esferas el poder de gobernar sin tutelas ni interferencias, siendo independientes los unos

⁸¹ MOCTEZUMA Zamarrón, José Luis. Los Yaquis: Un Ejemplo de Autonomía Indígena. Etnias de México. Enfoque. 1 de Febrero de 1998. p. 11. Estas *Ramadas tradicionales*, son así llamadas por la etnia, para significar las reuniones semanales en las que se discuten los problemas de la comunidad.

⁸² La libre determinación en su sentido interno significa que un pueblo que tiene un territorio definido puede ser autónomo en el sentido de disponer de una estructura administrativa y un sistema judicial separados y distintos, determinados por ellos mismos e intrínsecos a ese pueblo o grupo. cfr. Estudio de las Naciones Unidas sobre la discriminación contra las poblaciones indígenas, en su capítulo relativo a Conclusiones, propuestas y recomendaciones.

de los otros, ejerciendo sus facultades sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y -bajo ésta- en los estatutos autónomos.

Cabe rescatar que la distribución del poder comprende los ámbitos legislativo, ejecutivo-administrativo y judicial.

Bajo este tenor de ideas podemos afirmar que algunos elementos principales de la autonomía política son: la *potestad auto-organizativa*, la *potestad política y ejecutiva*, mismas que quedan comprendidas en la autonomía administrativa (que analizaremos de manera exclusiva en el siguiente apartado); la *potestad normativa* también llamada autonomía normativa o legislativa; y la *potestad jurisdiccional* o de administrar justicia que es sinónimo de autonomía jurisdiccional.

La autonomía normativa o legislativa, es la facultad de iniciar, elaborar y promulgar leyes y reglamentos en los ámbitos determinados y dentro del marco definido como el autonómico por el respectivo estatuto y que no requieren la intervención del poder legislativo para su plena validez.⁸³ Para los pueblos indígenas (amuzgos, cuicatecos, chatinos, chontales, huaves, zapotecos, etc) del Estado de Oaxaca los sistemas normativos internos son el conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.

El resultado de la autonomía legislativa implica la adecuación de las normas a las formas de vida y de organización de los pueblos indios y garantiza la participación de los indígenas en el manejo de los asuntos que les competen.

Surge la necesidad de esta autonomía cuando se lacera gravemente la identidad étnica al pretender aplicárseles el sistema jurídico que nos rige, ya que los valores, el concepto y el sentido mismo de justicia son diametralmente opuestos en ambos sistemas jurídicos.

Ahora bien, en nuestro sistema jurídico mexicano, la ley es reconocida, tiene validez y obligatoriedad porque procede de un acto de autoridad. Igualmente los sistemas y normas jurídicas de los pueblos indios tiene su fuente en la costumbre jurídica, que tiene validez y obligatoriedad porque nace de la propia autoridad. El ejemplo más claro lo encontramos con los purhépechas, en donde la autoridad se refiere al orden en general.

"En el contexto purhépecha, la fuente de la costumbre es la acción coparticipativa del gobernante y el pueblo. Resulta del ejercicio de la autoridad por el gobernante y por el pueblo, así la costumbre es la autoridad que se hace presente en cada caso, al ser aplicada concretamente por la ejecución, si no hay objeto o sujeto donde recaiga, la autoridad (en ese caso la costumbre) sería solo correlativa o recíproca. Los actos concretos se guardan por vía de transmisión oral y se

⁸³ Op. cit. Willemsem. p. 146

conciben a manera de una prolongación constante y permanente que viene a ser su tradición (siruki, en su propia lengua). Si es actualización de la autoridad es por esa misma razón obligatoria desde el punto de vista jurídico.⁸⁴

Por su parte, la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca en su artículo 28 nos indica: *"El estado de Oaxaca reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, basados en sus tradiciones ancestrales, que se han transmitido oralmente por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a sus diversas circunstancias. Por tanto en el estado dichos sistemas se consideran actualmente vigentes y en uso."*

Así, observamos que en los indígenas está vigente su propio derecho consuetudinario (legítimamente justificado), que espera ser incorporado al derecho nacional por que es *ius vivens*, es decir, derecho vivo.

Por otra parte, Magdalena Gómez señala que "...la jurisdicción es un componente del derecho a la autonomía, su reconocimiento permitiría avanzar hacia un orden jurídico nuevo nacional",⁸⁵ más justo y que evite las contradicciones existentes entre los derechos humanos y la administración de justicia en los pueblos indios.

Un estudio reciente de la AMDH y el INI comprobó que los indígenas continúan siendo víctimas del aparato de justicia occidental, siendo esta área en la que se registra la mayor parte de conflictos entre las instituciones del Estado y los pueblos indios, quienes al ser acusados padecen juicios en una lengua diferente, ante tribunales ajenos a los que se utilizan en la comunidad en términos completamente diferentes y con un diverso concepto de justicia.

Es por lo anterior que si el Estado en verdad pretende reformarse y convertirse en un real promotor de los derechos humanos debe reconocer en el estatuto autonómico entes jurisdiccionales para declarar y aplicar el derecho en casos concretos con aplicación de normas jurídicas sustantivas propias y en los ámbitos y niveles determinados por el mismo estatuto, sin que sus faltas queden sujetas a recursos ante otros niveles jurisdiccionales (salvo la prueba de legitimidad constitucional), administrando justicia en las materias asignadas específicamente. En otros términos, el Estado debe reconocer la autonomía jurisdiccional.

Carlos M. Ayala Corao opina que así como a nivel nacional existe un cuerpo normativo y los correspondientes tribunales competentes para resolver sus conflictos; también a nivel inferior, los conflictos que se derivan con ocasión de la aplicación o interpretación de las normas emanadas de los entes político-territoriales, deben ser resueltos por los órganos jurisdiccionales correspondientes.

⁸⁴ REYES Torres, Juan Carlos. La autonomía de los Pueblos Indígenas". en ABZ. No. 38, 16 de enero de 1997. p. 18.

⁸⁵ GÓMEZ, Magdalena. El Derecho Indígena en la Antesala de la Constitución, en Economía Informa. p. 36.

La regla es que a cada nivel de legislación debe corresponder un nivel de jurisdicción.⁸⁶

Un ejemplo sobre como podría operar la autonomía jurisdiccional en los entes autonómicos lo constituye el pueblo mazateco, geográficamente localizado en el Estado de Oaxaca, mismo que aplica el derecho en su territorio específico mediante sus autoridades y asamblea (que se realiza en espacios libres o en la plaza municipal, en audiencias públicas dependiendo de los delitos que se cometan y en los niveles que se registren).

Así, tenemos que las autoridades indígenas ejercen jurisdicción en los casos siguientes:

a) Tratándose de controversias en las cuales ambas partes sean indígenas, ya sea que pertenezcan a un mismo pueblo o a pueblos diferentes.

Cuando el conflicto de que se trate involucre como partes a indígenas y no indígenas, el infractor o el demandante podrá elegir a la autoridad a la que someterá la controversia.

b) Que la materia de la controversia trate verse sobre: delitos cuya sanción sea solamente económica o no exceda de dos años de prisión, tenencia individual de la tierra en la comunidad de referencia, faltas administrativas y de policía; atentados contra las formas de organización, cultura, servicios comunitarios, trabajos y obras públicas; cuestiones del trato civil y familiar, incumplimiento del deber de las madres y padres de familia consistente en enviar a sus hijos e hijas a la escuela; y en general, todos aquellos casos en los que los ascendientes o los esposos y esposas no se conduzcan como buenos padres y madres de familia. (art. 39)

⁸⁶ AYALA Corao, Carlos. El Estado Constitucional y Autonomía de Pueblos Indígenas, en Estudios de Derechos Humanos Tomo II, p. 406, 407.

3.2.2. AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.

La idea de autonomía contiene tres variables a saber: descentralización administrativa, autoadministración y democracia.

La *descentralización administrativa* supone la existencia de una esfera de competencia donde la comunidad autonómica puede controlar cierto tipo de recursos diferentes a los del control de la esfera estatal.

La *autoadministración* supone que los cargos directivos sean confiados a personas elegidas directamente por los administrados, en las que se conjuga la calificación como titulares del organismo y como representantes de la colectividad de la cual son expresión.

Estos dos anteriores elementos cobran su dimensión autonómica cuando alcanzan el estatuto de niveles de descentralización política. Es decir, cuando constituyen elementos organizacionales de un ordenamiento legal que confiere a los entes territoriales autonomía sobre determinados actos tendientes a preservar y reproducir su cualidad de socioculturalmente diferenciados de la nación.

Por su parte, la democracia en sociedades complejas y diferenciadas como la nuestra, sólo se aumenta cuando se le asocian procesos de descentralización política. Acorde a estas ideas, Díaz Polanco comenta: "...la autonomía trae consigo una descentralización política y administrativa que es el factor de democratización de la sociedad en su conjunto."⁸⁷

Por lo anterior expresado, establecemos que la autonomía opera dentro de una nueva distribución territorial del poder del Estado, a través de la instauración de un nuevo ente territorial con personalidad jurídica y formas de organización político-administrativa, así como patrimonio propio.

Ahora bien, los elementos fundamentales del régimen de autonomía administrativa son:

- a) Una base territorial y jurisdiccional.
- b) La potestad auto-organizativa (gobierno propio o autogobierno).
- c) La asignación de competencias y funciones a los gobiernos autónomos.
- d) La potestad de dirección política y ejecutiva.

Sobre la base territorial y jurisdiccional debemos de recordar que históricamente las comunidades autonómicas se han constituido como entes territoriales, por ello el territorio es un término clave en la delimitación de los derechos de los pueblos indígenas.

⁸⁷ DÍAZ Polanco, Héctor. Autonomía: Asignatura Pendiente, de Racismo Pronasol y Demandas Étnicas. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

El territorio se refiere al espacio geográfico que se encuentra bajo la influencia histórico-cultural y el control político de un pueblo, lo que permite tomar decisiones sobre el conjunto de los recursos naturales para definir cómo se usan y como se dispone de ellos, éstos pueblos cuentan con conocimientos ancestrales y el territorio está asociado a su vida ritual, creencias, lugares sagrados, incluso su organización social se relaciona con la ocupación y distribución adecuada de los recursos naturales.⁸⁸

Por ello, Héctor Díaz Polanco menciona que partiendo del principio territorial se especifica el ámbito en el que los grupos étnicos ejercerán su jurisdicción.

Luego entonces, la jurisdicción -ámbito de gobierno y justicia- de los gobiernos autónomos se ejercerá en los territorios indígenas. En consecuencia, se debe establecer en nuestra Constitución la personalidad jurídica de las áreas autónomas como entes territoriales y formas de gobierno propio. Así mismo reconocer las formas tradicionales de cada pueblo para la tenencia de la tierra, garantizar la integridad de los territorios indígenas, ya que sin éstos no habría un ámbito espacial para aplicar la jurisdicción.

La potestad auto-organizativa es la facultad de estructurarse orgánicamente, con libertad y de acuerdo con sus tradiciones culturales, jurídicas y políticas diferenciadas en esas esferas. Es decir, para establecer del modo que crea más conveniente, sus propios órganos e instituciones de autogobierno sin que al efecto, se requiera la intervención del poder central para su plena vigencia.⁸⁹

Debemos precisar que los órganos e instituciones de autogobierno garantizan la representación y participación de los indígenas en aquellos, los cuales están sujetos a las necesidades, intereses y decisiones adoptadas por los indígenas en sus asambleas y consejos comunitarios.

La forma de elección de los integrantes en los mencionados órganos es conforme a los usos y costumbres, tal y como lo establece la Constitución de Oaxaca, misma que incluyó la elección municipal por usos y costumbres y el registro como candidato independiente a quien la asamblea comunitaria decida, a partir de la reforma constitucional aprobada el 30 de agosto de 1995 por el Congreso Local.

Así, observamos que en la mencionada Entidad Federativa, los pueblos tiene un sistema de cargos anual y gratuito, eligen a tres presidentes municipales, que piden licencia cada año para tomar posesión en el orden que el pueblo definió. Por su parte, el reconocimiento de candidatos comunitarios independientemente de los partidos políticos persigue el bienestar y mandato del pueblo, dando fin al

⁸⁸ GÓMEZ Magdalena. El Derecho Indígena en la Antesala de la Constitución", en Economía Informa. p. 31.

⁸⁹ WILLEMSEM. Op. cit. p. 146

clientelismo partidario que saturaba de abusos, agobiando a los pueblos y comunidades oaxaqueñas.

Por otra parte, la asignación de competencias y funciones que serán transferidas de la federación y entidades federativas a los entes autónomos opera en materia política, administrativa, económica, social, judicial, cultural, educativa, en los medios de comunicación, materia agraria, en el manejo de recursos y de protección y conservación de la naturaleza.

La potestad de dirección política y ejecutiva, sirve para fijar libremente sus opciones y objetivos propios en aquellas materias que son de su competencia, según el texto constitucional. También tienen la facultad de tomar decisiones y formular políticas que desarrollen sus propias competencias y atribuciones específicas, así como de aplicarlas libremente, sin necesidad de la autorización previa ni posterior del Estado. Esto significa que, correlativamente, el Estado no tendrá la facultad para revocar o anunciar las decisiones de ninguna entidad autónoma esgrimiendo razones que no sean la falta de legitimidad constitucional de las mismas, lo que podrá hacerlo sólo ante el tribunal constitucional que corresponda.⁹⁰

En síntesis, la autonomía administrativa permite entre otras cosas: manejar recursos públicos, realizar la planeación comunitaria de sus proyectos de desarrollo, asociarse libremente con otras comunidades para promover proyectos comunes que fortalezcan a los pueblos indígenas, definir representantes para la integración de sus órganos de gobierno, y, entre otras funciones, establecer y aplicar las disposiciones relativas a su gobierno interno.

⁹⁰ Idem.

CAPÍTULO IV.

“LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN ALGUNAS LEGISLACIONES LATINOAMERICANAS.”

La experiencia que sucedió cuando los europeos se establecieron entre poblaciones aborígenes, trajo consigo cuestiones de derecho y costumbres con graves dificultades de adaptación y justicia. Si tomamos en cuenta que América fue el único continente que apenas tuvo leves contactos con el resto del mundo durante varios milenios, no es extraño preguntarse ¿qué fue lo que significó la expansión en América, del Occidente moderno?

Los conquistadores impusieron su religión, costumbres y una organización social basada en la encomienda y la esclavitud. Frente a este hecho, los indígenas se resistieron a perder sus rasgos culturales básicos, principalmente: la propiedad colectiva de la tierra y la organización social fuertemente comunitaria.

No nos detendremos a explicar como sucedió este proceso, simplemente pretendemos mostrar que el antecedente en toda la América sometida a la dominación española fue similar, y por ello, al finalizar el periodo colonial y comenzar la independencia y el capitalismo, la cultura indígena existente de la época precolombina, cambió sustancialmente.

Les correspondía a ellos crear una nación multiétnica y pluricultural, que rompiera con la concepción monoétnica, centralista y excluyente del Estado-Nación impuesto como único modelo a los países que recién salían de la dominación colonial europea.

La cuestión étnico-nacional, en tanto la dimensión política de los grupos étnicos, el marco y los objetivos de sus luchas, estuvieron íntimamente ligados con el proceso nacionalitario.

El caso de América Latina es interesante: después del fracaso del sueño boliviano sobre la creación de una nación americana de California hasta la Tierra del Fuego, los Estados debieron crear sus "culturas nacionales", sin embargo los Estados en Latinoamérica fueron generalmente producto de las ambiciones de líderes políticos o militares, quienes dejaron de lado un verdadero proyecto de Nación.

En "Cultura y sociedad en América Latina",⁹² Rodolfo Stavenhagen analiza tres motivos fundamentales para la creación de los Estados Latinoamericanos:

1. La creación de los Estados nacionales se llevó a cabo por la necesidad de legitimar el poder político por parte de los caciques y dirigentes revolucionarios, quienes actuaban en nombre del pueblo.
2. Fue necesaria la construcción nacional, pues tras la caída del imperio español en América, los Estados tenían ser presa fácil de las ambiciones expansionistas e imperialistas de británicos, franceses y norteamericanos.

⁹² STAVENHAGEN, Rodolfo. "Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina". Editorial Colegio de México, México 1988, p.383

3. El desarrollo de la conciencia nacional se transformó en una cuestión imperativa para la construcción del aparato del Estado (administración pública) y de la economía nacional (desarrollo económico).

Estas características nos permiten reflexionar acerca de la formación del Estado latinoamericano, ya que éste no es sólo la consolidación de instituciones políticas y económicas, sino que también "...va a jugar un importante papel en el proceso nacionalitario como el instrumento político de unificación, centralización y homogeneización, en los ámbitos lingüísticos, culturales, educativos..."⁹³

A partir de este proceso, los Estados pueden ver de distintas maneras el "problema indígena": como un problema de seguridad nacional, de falta de integración, como el problema de una minoría, etc.

En 1940 (con el primer congreso Interamericano celebrado en México, en el régimen presidencial de Lázaro Cárdenas), ésta situación cambió parcialmente, pues surge una nueva ideología que con el tiempo va tomando fuerza como justificación teórica: el *indigenismo*.

Los Congresos Indígenas Interamericanos comenzaron a hacer recomendaciones a diversos países, teniendo como proyecto el desarrollo de las regiones indias para mejorar así sus condiciones de vida. Esto significa, que hicieron hincapié en el respeto a los derechos humanos más elementales (aquellos que habían quedado plasmados como ley internacional en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos), así como en el reconocimiento de un territorio indígena comunal o tribal que preservara su identidad colectiva, derechos colectivos lingüísticos y culturales, la participación el poder político, el derecho a la autodeterminación, etc.

Gonzalo Aguirre Beltrán -principal ideólogo de esta corriente- establece que la doctrina indigenista está fundamentada en la teoría de la integración: "El mestizaje, el bilingüismo, la aculturación y la redistribución reiterada de la dignidad, la riqueza y el poder son las instrumentales de la integración".⁹⁴

Sin embargo, la política indigenista que procura "la integración del indio a la sociedad nacional, con todo y su bagaje cultural, proporcionando los instrumentos de la civilización necesarios para su articulación dentro de una sociedad moderna"⁹⁵ y donde "las comunidades son incitadas a invertir sus propios esfuerzos para lograr su propio mejoramiento y su integración a la nación, para

⁹³ TORRES Rivas, Edelberto, La Formación del Estado y del Sector Público en Centroamérica y Panamá, en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, vol. 42, num.2, abril-junio, p. 569

⁹⁴ AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. (1983). p. 9.

⁹⁵ AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. Un Postulado de Política Indigenista, Obra Polémica, México, Sepinah, 1976. p. 27.

que efectivamente se conviertan en partes integrantes de la misma"⁹⁶ no logró hacerse efectiva. El indigenismo fundaba su práctica en una percepción evolucionista, tal como decía Manuel Gamio (miembro de la delegación mexicana del congreso Indigenista de México en 1940): "...en las culturas indias hay aspectos positivos que es bueno preservar y rasgos nocivos cuya exterminación se vuelve obligada si se desea que el nativo se incorpore a la civilización, retomando la marcha hacia el progreso".

Y estos "rasgos nocivos" de los indígenas resultaron ser la mayoría, aquellos que los identificaba precisamente como "culturas étnicas".

En este capítulo nos proponemos mostrar algunos ejemplos de países en América Latina en donde se han desarrollado propuestas de solución para la problemática indígena, proyectos de autonomía, y aún más, se han creado propios Estatutos que permiten observar su realidad jurídica y social. Esto nos permitirá hacer una somera comparación con el caso mexicano, y soslayar las diferentes posibilidades de inclusión de los indígenas en formas jurídicas y de gobierno.

Existen territorios autonómicos en distintas formas y sentidos, acorde con su realidad social local, así, se han reconocido éstos territorios en Panamá en tiempo de Torryos, la comarca Kuna con autonomía étnica y pueblos indígenas en su territorio. En Canadá se discute el actual territorio Inuit, en Australia se ha discutido el asunto del estrecho de Torres, etc.

Nosotros escogimos tres países a saber: Nicaragua, Colombia y Brasil.

La importancia de Brasil radica en ser el primer Estado en establecer un organismo indígena: el "*Servico de Protecao aos Indios*" (Servicio de Protección a los Indígenas), creado en 1910 y que luego fue transformado en la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) en 1967.

La más reciente Constitución Brasileña (1988), ya incluye una mayor protección jurídica y política de los pueblos indios, -el territorio yanomami surgió como consecuencia de la presión internacional- reconociéndoles derechos fundamentales a saber: organización social, costumbres, lenguas, etc.

En Nicaragua, el triunfo de la Revolución Popular Sandinista trajo consigo nuevos vínculos entre la región del Pacífico y la Costa Atlántica (habitada con muchas comunidades étnicas); salieron a flote las desigualdades culturales que, por historia habían obtenido entre los hispanohablantes, católicos y mestizos, y los miskitos, sumus, ramas, etc; y sólo así se consiguen espacios más abiertos que conducían a un verdadero proceso de autonomía, creando así lo que hoy conocemos como el Estatuto de Autonomía para las Regiones de la Costa Atlántica.

⁹⁶ Ídem. p. 28

En Colombia, los grupos indígenas se vincularon con movimientos cívicos, o político militares, portadores de proyectos de transformación nacional, pero todos con una misma meta: defender el derecho a la autonomía de los "resguardos" indígenas de la región.

4.1. NICARAGUA.

Si bien es cierto que Nicaragua es el país más extenso de Centroamérica, también lo es que es el menos poblado. Hasta 1993⁹⁷, se estimaba que la población total era de 4.1 millones de habitantes, de los cuales, 254,564 (o sea, un 6.2%) habitantes de distintos grupos étnicos (miskitos, sumus, ramas, creoles y garífunas) habitaban en la Región Atlántica. Esta Región (actualmente dividida en dos: Norte y Sur), constituye el 52% del territorio nacional.

Comprender el régimen autonómico en Nicaragua, es difícil cuando no se toman en cuenta diversas circunstancias que marcaron profundamente la transformación del Estado.

La división de las Regiones de la Costa Atlántica se entiende sólo a través de su historia; durante más de cuatro siglos la Costa Atlántica sufre varios impactos: la disputa permanente y dominación de dos potencias coloniales: España en el Pacífico y parte de la región central, e Inglaterra en el Atlántico; el impedimento a Nicaragua de ejercer su soberanía real por medio de un protectorado inglés "Protectorado de la Mosquitia" (1824-1860) y poco después, con la "Reserva de la Mosquitia" (1860-1893); la entrega del territorio costeño a los intereses extranjeros, etc.

Cuando en 1821 se declara la independencia formal de los países Centroamericanos, Nicaragua aún sufría varios inconvenientes, y es hasta 1838 que alcanza su independencia.⁹⁸

En el período que oscila entre 1856 y 1888 (llamado por los historiadores "los 30 años conservadores" o de la "República Conservadora"), se pretendió formar bases institucionales para la consolidación del Estado de Nicaragua (congreso legislativo, sistema fiscal, regulación económica, etc.).

Sin embargo esto sólo se logró en el plano económico (tratando de organizar la economía nacional agroexportadora), y no en el ámbito político, pues las controversias en los centros del poder regional continuaron.

Dice Lanuza⁹⁹: "...desde el período colonial se había venido gestando al interior de la clase dominante nicaragüense, dos fracciones oligárquicas, la primera de ellas tenía sus bases económicas en la plantación añilera, mientras que la segunda se asentaba en la hacienda ganadera-cerealista de tipo tradicional".

⁹⁷ GONZÁLEZ Pérez, Miguel. Gobiernos Pluriétnicos. Ed. Plaza y Janés Editores. Primera edición. p. 23

⁹⁸ Diversos autores opinan que la Independencia de Nicaragua se produce debido a la ruptura con la Federación Centroamericana.

⁹⁹ LANUZA, Alberto. Economía y Sociedad en la Construcción del Estado de Nicaragua, p. 141

Los Pactos Oligárquicos (1856), tenían como finalidad equilibrar las relaciones comerciales entre estas dos fracciones oligárquicas, sin que éstas mostraran su interés en una unidad nacional (nación pluriétnica) que integrara a los indígenas de la Costa Atlántica. En relación con esta región, la preocupación central de la fracciones oligárquicas fueron el control, la regulación y, a su tiempo, la participación de los beneficios económicos derivados de la explotación de los recursos naturales por parte de las compañías foráneas.¹⁰⁰

Como resultado del período conservador enumeraremos: la superación de una economía basada fundamentalmente en la autosubsistencia para el consumo interno por la generalización de una economía mercantil simple que posteriormente dinamizará los sectores económicos primarios (extractivos y agrícolas); la formación de una incipiente pero determinante estructura jurídica e institucional que, por un lado, diseñara las acciones compulsivas para efectuar la expropiación de las tierras comunales y la apropiación privada de las tierras consideradas como nacionales, y por otro, administrara las disposiciones requeridas para crear un mercado de trabajo mediante la aplicación legal de las coacciones extraeconómicas diversas; y finalmente la distribución de los ingresos generados por el sistema de haciendas y establecer los controles a los monopolios comerciales así como los subsidios a la producción.¹⁰¹

Es importante señalar que en 1860 se crea el Tratado Zeledón-Wike o Tratado de Managua firmado entre Inglaterra y Nicaragua, y en el cual se reconoce al territorio Mískito como parte integrante de Nicaragua y bajo su soberanía (recordemos que había un protectorado inglés en este territorio), estableciéndose así, las facultades a los indígenas para gobernarse así mismos según sus leyes y propias costumbres.

Este tratado dio lugar a lo que los autores han denominado "Gobierno de la Reserva Miskita", (1860-1893), y a partir de aquí comenzaron a dividirse las opiniones sobre si dicho gobierno debía considerarse o no como un gobierno con autonomía indígena.

Para establecer una conclusión, observemos cómo estaba integrada la estructura del gobierno de la Reserva Mískita: Había un régimen legislativo bicameral compuesto por un **Consejo General** (integrado con el jefe de la Reserva y 43 representantes electos por jefes locales. En esta instancia se designaban la mayoría de los funcionarios y se formulaban las disposiciones legales del gobierno) y un **Consejo Consultivo**.

El sistema judicial establecía cuatro cortes legales: la Corte Suprema, de Magistrados, de Enjuiciamiento y una Corte que tenía las atribuciones de una contraloría general.

¹⁰⁰ KAPLAN, Marcos. Aspectos del Estado en América Latina, Universidad Nacional Autónoma de México. Estudios Doctrinales. No. 53, p.76

¹⁰¹ VÁZQUEZ, Juan Luis. "Luchas y Estado Oligárquico", pp. 147-148.

Sin embargo, en el ámbito político y administrativo, desde sus inicios apareció un gradual desplazamiento de las autoridades y el liderazgo indígena miskito, por parte de los grupos creoles en las instancias de decisión del gobierno (recordemos que los creoles no eran los únicos indígenas que habitaban aquella región).

Dice Carlos Vilas¹⁰², que la representación indígena en los dos Consejos era muy reducida. De los 53 delegados que participaron en la Convención de la Reserva (1861), 33 eran provenientes de *Bluefields, Pearl Lagoon y Corn Island*; éstos mismos formaron las $\frac{3}{4}$ partes del Consejo General y $\frac{2}{3}$ del Consejo Ejecutivo.

Al respecto, Charles Hale Manifiesta: "...los ingleses habrían entregado títulos de propiedad a residentes extranjeros y creoles, pero no a los indígenas, de tal suerte que el aprovechamiento de los recursos y la forma de proveerse las comunidades indígenas de sus bienes de subsistencia, no tenía más regulaciones que las establecidas por los propios usufructuarios en términos de los términos de los territorios que tradicionalmente habían utilizado, basados fundamentalmente en una noción colectiva del derecho a la tierra y sus recursos."¹⁰³

Es decir, la Reserva Miskita atendía a intereses parciales, sin incluir en mucho a los indígenas, es por ello, que no podemos establecer que en este gobierno se haya establecido una verdadera autonomía indígena, sólo un tiempo después, (a partir de 1980), inició un verdadero proyecto de autonomía.

Con todos estos hechos, podemos comprender la pluriétnicidad de las Regiones, y lo difícil que se hacía establecer políticas adecuadas. La cuestión étnica de Nicaragua debía afrontar dos grandes problemas: el interno y el externo.

En efecto, querían autodeterminarse política y económicamente frente al avasallamiento imperial, (afirmar su soberanía, extensión de territorialidad, legitimidad) y por otra parte, resolver también el sistema de opresión en que se encontraban los pueblos indígenas del Estado.

¹⁰² VILAS, Carlos. "Estado, Clase y Etnicidad: la Costa Atlántica de Nicaragua", México 1992, p. 77

¹⁰³ Citado por GONZÁLEZ Pérez, Miguel. Op.cit. p. 131

4.1.1 LA AUTONOMÍA REGIONAL EN NICARAGUA: EL CASO DE LA COSTA ATLÁNTICA.

A partir de 1986, se aprobó una nueva Constitución política en Nicaragua, que obedeció al respeto de los derechos históricos de los indígenas, fundamentándose ésta en diversos principios del proyecto de autonomía regional.

El régimen autonómico se definió sobre tres grandes principios:¹⁰⁴

- Reconocimiento de derechos particulares a los pueblos y comunidades de la región Atlántica, que les permitan el desarrollo de sus identidades diferenciadas. Los derechos que se reconocen en las comunidades indígenas deben incluir aspectos económicos, sociales, políticos y culturales.
1. **Derechos económicos y administrativos:** espacio territorial donde ejercer el conjunto de derechos que garantiza el Estatuto, garantía y reconocimiento de las formas comunales de propiedad de las tierras de los pueblos; goce, uso y disfrute de las aguas y bosques de sus tierras comunales; establecimiento, cobranza y uso de impuestos en sus territorios; establecimiento, con transferencias del gobierno central y otras fuentes, de un fondo especial de desarrollo, y participación en todas las políticas y decisiones de otros niveles del Estado que afecten sus territorios.
 2. **Derechos sociales y culturales:** consisten en dotarse de sus propias formas de organización social; preservar y desarrollar su identidad cultural; la libre expresión y conservación de las lenguas, arte y cultura; reconocimiento de sus religiones y costumbres; el derecho a la educación en sus lenguas maternas; la oficialidad de sus lenguas en las regiones autónomas, etc.
 3. **Derechos políticos y de autodeterminación:** incluyen un gobierno autónomo propio, libre elección de sus autoridades; representación proporcional y equitativa de las diferentes etnias en los órganos de gobierno de las regiones autónomas, administración de sus respectivos territorios de acuerdo con sus tradiciones y costumbres, etc.
- Reconocimiento de la pluralidad en el marco de un Estado Unitario. Como ya lo hemos explicado en capítulos anteriores, un régimen autonómico bien puede coexistir dentro de un Estado (federal o unitario), sin que por ello deba entenderse la autonomía como independencia estatal. Es decir, es una autonomía establecida como forma de autodeterminación dentro del contexto del Estado Unitario.
 - Promoción y preservación del respeto a la diversidad, el pluralismo, el impulso de la igualdad entre las etnias y entre ellas y la población mayoritaria del país; fomentar la unidad, la fraternidad, el uso de estilos democráticos en el ejercicio

¹⁰⁴ GONZÁLEZ Casanova, Pablo. Democracia y Estado Mltiétnico en América Latina, p. 206

del poder, y la solidaridad entre las propias comunidades y con el resto del país. Este principio se refiere, a los criterios de convivencia que deben llevarse a cabo entre las etnias, y entre éstas y el resto de la población.

El régimen de autonomía fue el resultado del arduo trabajo realizado por las etnias tres años atrás. Tal como lo señala Héctor Díaz Polanco¹⁰⁵, dicho proceso puede resumirse en seis fases:

1. *Reflexión teórico-política y discusión sobre las bases de un eventual de autonomía.* Los debates se iniciaron en 1984, con las aportaciones de diversas corrientes ideológicas (FSLN, CIDCA, INIES, CIERA, etc), quienes —después de algunos meses de estudio— sentaron las bases para un proyecto de autonomía.
2. *Constitución de la Comisión Nacional de Autonomía (CNA).* Ésta Comisión se creó el 5 de diciembre de 1984 y a partir de entonces se crearon Comisiones Regionales en las zonas tradicionales de la Costa, quienes tenían como misión recoger las opiniones de los sectores representativos. Aparecen documentos de discusión en los que ya se contemplaban como temas principales: los derechos históricos de los pueblos y comunidades, la unidad nacional y los principios de la RPS.
3. *Consulta popular sobre la autonomía.* Por medio de esta, fue posible conocer la opinión de las distintas etnias.
4. *Consulta e incorporación nacionales.* Esta consulta fue nacional, y recogió las opiniones de amplios sectores de la población. Después de ella, los derechos de las etnias fueron incorporados a la nueva Constitución Política, aprobada el 19 de noviembre de 1986 por la Asamblea Nacional Constituyente.
5. *La Asamblea multiétnica.* En esta Asamblea se definió el contenido del Estatuto de autonomía. Las etnias eligieron representantes para discutir el Anteproyecto de Estatuto elaborado por la Comisión Nacional de Autonomía y, después de dos días de aportaciones y modificaciones, el Proyecto del Estatuto estaba terminado.
6. *El Estatuto de Autonomía.* La propuesta de autonomía fue sometida a la consideración del Congreso, quien la aprobó sin modificaciones.

Es así, que el 2 de septiembre de 1987, bajo la presidencia de Daniel Ortega Saavedra, se expide el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, el cual reconoce a las comunidades de la Costa Atlántica como partes integrantes del Estado unitario con todos los derechos y deberes que les corresponden de acuerdo a la Constitución Política.

¹⁰⁵ DÍAZ Polanco, Héctor. Autonomía Regional. La Autodeterminación de los Pueblos Indios. Siglo Veintiuno Editores, 1991. pp. 189-199.

Este Estatuto entra en vigencia en 1990 (con las primeras elecciones autonómicas del país), teniendo una gran relevancia para el país, ya que emana principalmente este estatuto, de la Constitución Nacional.

La Constitución de Nicaragua establece que este país es un *Estado libre, soberano, unitario e indivisible*; (art. 6), *garantiza el pluralismo político, la economía mixta y el no alineamiento* (art. 5), *es una república democrática, participativa y representativa* (art. 7), y es de *naturaleza multiétnica* (art.8);

A continuación señalaremos los aspectos más sobresalientes del Estatuto:

- Se reconoce el régimen de autonomía a las comunidades de la Costa Atlántica, atendiendo a sus costumbres, tradiciones, historia, etc.
- Se establece como idioma oficial del Estado el Español, y las lenguas como uso oficial en las Regiones Autónomas.
- Se reconocen ciertos derechos y principios fundamentales:
 1. Los habitantes de la Costa Atlántica son parte indisoluble de Nicaragua, y por ello tienen los mismos derechos y obligaciones que los demás ciudadanos.
 2. El Estado garantizará las formas de preservación e identidad culturales de las etnias.
 3. Se reconocen formas comunales de propiedad de tierras, y el uso, goce y disfrute de las aguas y bosques que existen dentro de los territorios comunales.
 4. El Estado garantizará la no discriminación a los grupos étnicos.
- La defensa de las Regiones Autónomas es dirigida por el Ejército Popular Sandinista y los cuerpos de seguridad y orden interior del Estado.
- Se crean dos regiones Autónomas en el Departamento de Zelaya: la Región Autónoma del Atlántico Norte (con jurisdicción sobre el territorio de la Zona Especial I e islas y Cayos adyacentes, su sede administrativa es la ciudad de Puerto Cabezas) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (con jurisdicción sobre el Territorio de la Zona Especial II e Islas y Cayos adyacentes, su sede administrativa es la ciudad de Bluefields).
- El territorio de cada región autónoma se divide para su administración en municipios.
- La subdivisión de los municipios es establecida por los Censos Regionales correspondientes.
- Las Regiones Autónomas son personas jurídicas de Derecho Público, con patrimonio propio, y las cuales, a través de sus órganos administrativos tienen las siguientes facultades:
 1. Participar efectivamente en la ejecución de los planes y programas de desarrollo nacional en su Región, a fin de armonizarlos con los intereses de las comunidades de la Costa Atlántica.

2. Administrar los programas de salud, educación, cultura, abastecimiento, transporte, servicios comunales en coordinación con los Ministerios de Estado correspondiente.
3. Impulsar los proyectos económicos, sociales y culturales propios.
4. Promover el racional uso, goce y disfrute de las aguas, bosques, tierras comunales y la defensa de su sistema ecológico.
5. Promover el estudio, fomento, desarrollo, preservación y difusión de las culturas tradicionales de las Comunidades de la Costa Atlántica, así como su patrimonio histórico, artístico, lingüístico y cultural.
6. Promover la cultura nacional de las Comunidades de la Costa Atlántica.
7. Fomentar el intercambio tradicional de las naciones y pueblos del Caribe, de conformidad con las leyes nacionales y procedimientos que rigen la materia.
8. Promover la articulación del mercado intra-regional e inter-regional, contribuyendo de esta manera a la consolidación del mercado nacional.
9. Establecer impuestos regionales conforme las leyes que rigen la materia.¹⁰⁶

En Cada Región Autónoma funcionan los siguientes órganos de administración:

1. Consejo Regional
2. Coordinador Regional
3. Autoridades municipales y comunales
4. Otras correspondientes a la subdivisión administrativa de los municipios.¹⁰⁷

Consejo Regional. Este órgano junto con el Coordinador regional son las autoridades superiores. Está compuesto por cuarenta y cinco miembros (que duran en su cargo cuatro años) elegidos mediante voto universal, libre y secreto, en él estarán representados cada uno de los grupos étnicos existentes en los respectivos territorios de las regiones autónomas. También forman parte del Consejo, los diputados regionales representantes ante la Asamblea Nacional.

Las facultades que se les confiere a los Consejos Regionales son, entre otras: participar en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional que se impulsen en sus respectivas regiones, desarrollar iniciativas administrativas y económicas propias sobre asuntos de interés regional, relativos al uso, goce y disfrute de los recursos naturales; el rescate y preservación de las tradiciones culturales; promover el intercambio económico con países caribeños, propiciar la articulación del mercado intrarregional; administrar programas de salud, educación, etc.

Cabe hacer la aclaración que los Consejos Regionales no tienen facultades legislativas.

Coordinador Regional. Es elector de entre los miembros del consejo regional, sobre él recaen las funciones ejecutivas de la región, dura en su encargo cuatro

¹⁰⁶ Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica. Artículo 8.

¹⁰⁷ Ídem. Artículo 15.

años y entre algunas de sus atribuciones se encuentran: la representación de la región autónoma, el desarrollo de las decisiones ejecutivas emanadas del Consejo, brindar informes de sus informes de manera periódica al Congreso, etc.¹⁰⁸

Las demás autoridades locales se rigen por las ordenanzas del Consejo Regional.

Es así que la integración territorial de las dos Regiones autónomas están conformadas por varios sectores indígenas y no indígenas, consecuencia de un enfrentamiento que benefició más que a etnias específicas, a espacios territoriales.

¹⁰⁸ Ídem. Artículo 29.

4.2 BRASIL

A cinco centenarios de su descubrimiento, el Brasil actual presenta una coyuntura en la que sus pueblos indios son actores y portavoces de sus reivindicaciones, abriendo por tanto, una nueva presencia en el escenario político nacional, antaño negada por la concepción dominante oficial que considera al indio incapaz para tomar decisiones por sí mismo.

Podemos afirmar que la actitud del Estado ha cambiado, dándole cada vez más relevancia a la cuestión indígena, pues la importancia que ha adquirido su problemática al asociarse a proyectos de desarrollo de nuevas áreas, se convierte en un asunto de interés nacional e internacional.

Al contrario de lo que ocurre en la mayor parte de Latinoamérica, la población indígena en el Brasil corresponde sólo al 0.17% del total de la población, entonces, puede suponerse que el interés por éstas poblaciones "...se debe a que se localizan en la región más rica del país, el Amazonas, que es, en efecto, una zona de reserva de recursos naturales y ecológicos del mundo entero"¹⁰⁹, por tanto, no es extraño que diversos organismos internacionales, financieros y de derechos humanos estén interesados en los indios del Brasil y las políticas que el Estado brasileño ha establecido en relación a éstas comunidades.

Sin duda, el reconocimiento territorial es una demanda primordial de los pueblos indígenas, ya que algunas características fundamentales han permitido la sobrevivencia a dichos pueblos ante ataques persistentes que sufren por parte de la sociedad dominante sobre su coherencia interna, organización social, así como el mantenimiento de sus propias tradiciones y costumbres. Es por ello, que la reivindicación territorial cobra doble importancia teniendo "...como trasfondo además de las obvias razones económicas, la necesidad de conservar y consolidar el territorio étnico que garantiza la supervivencia del grupo y de una cultura en donde es central la relación con la naturaleza"¹.

Esta lucha constante por el territorio entre conquistados, conquistadores y descendientes de los conquistadores, se encuentra presente en toda la historia de Brasil, y con el paso del tiempo se convierte en uno de los principales ejes de la política indigenista.

Durante la Colonia, la Corona portuguesa actuó bajo la bandera de cristianizar y humanizar a las poblaciones aborígenes, reconociendo de "iure" el derecho originario de los indios a su territorio. Sin embargo, éstos reconocimientos fueron manipulados y empleados como argumentos ideológicos para impulsar "las Guerras justas", a través de las cuales se legitimaba el sometimiento y esclavitud de las naciones consideradas como soberanas. Estas guerras implicaban una

¹⁰⁹ DÍAZ Polanco, Héctor. Etnia y Nación en América Latina. p.337

¹¹⁰ BONFIL Batalla, Guillermo, La Nueva Presencia Política de los Indios: Un Reto a la Creatividad Latinoamericana, en Cultura y Creación Intelectual en América Latina, p. 151

declaración de guerra a partir de la decisión tomada en junta, determinando la justicia de una guerra contra determinada población, de acuerdo a cuatro lineamientos:

- a) la negativa indígena a la propagación de la fe católica,
- b) el ataque a poblados o haciendas portuguesas,
- c) el que fueran antropófagos,
- d) que fueran aliados de los enemigos de los portugueses.

En el fondo, los colonos portugueses no admitían que los indios tuvieran derechos sobre la tierra que habitaban, ni que esos pueblos "incultos, salvajes y políticamente desorganizados" tuvieran cualquier derecho propio de las naciones soberanas.

Ante los deseos expansionistas y la invasión de los colonizadores accidentales, los indios se vieron forzados a desplazarse hacia las nacientes de los ríos, la floresta amazónica y las fronteras norte y oeste de Brasil, con el fin de ser una comunidad aislada que no quería levantar un discurso autonómico, porque era autónoma en la práctica y al interior de su territorio, es decir, podía practicar su cultura, sus costumbres, forma de organización, etc., sin necesidad de poseer un discurso autojustificatorio, explicativo hacia el exterior, ya que no tenía ningún tipo de contacto con él.¹¹¹

Ya iniciado el siglo XVII, las leyes pretendieron infructuosamente desestimular la esclavitud, concediendo a los indios al mismo tiempo, un juicio individual y un administrador de sus intereses. A mediados del siglo XVIII, las Leyes Pombalianas -promovidas por el marqués Pombal- iniciaron una nueva faceta en la relación indio-colonia. En esta época, en nombre de la liberación del indio del yugo eclesiástico, se promovió una relación directa con el soberano que garantizaba a los indios los derechos a la propiedad de la tierra y a la administración de sus bienes, además de los derechos de vasallos del rey. Sin embargo, debido a la oposición y resistencia de la sociedad colonial, éstas providencias no produjeron los efectos deseados.

Bajo el último reinado portugués de *Soao UI* (a finales del siglo XVIII y principios del XIX), se abolieron las leyes pombalianas y se crearon las leyes más rígidas y crueles contra los indios, autorizando incluso el exterminio a algunas tribus.

Así pues, las políticas de los portugueses "no reconocieron en los hechos ninguna autonomía a los grupos sometidos, antes bien, se dieron a la tarea de desmembrar, esclavizar e incluso exterminar a los pueblos indios para conservar el territorio"¹¹²

Con la declaración de independencia de 1822 y la instauración del imperio, se expidieron nuevas leyes que sentarían las directrices de la futura política indígena,

¹¹¹ Anuario Indigenista, Vol. XXXIII, p. 37

¹¹² SIERRA, María Teresa. La lucha por los Derechos Indígenas en el Brasil de hoy, p. 20 y 21.

encaminada a la desarticulación de los grupos étnicos, consolidando la idea de integración del indio a la sociedad nacional con la consecuente desaparición de su identidad y cultura.

Las regencias (reglamentos) que constituyeron las primeras leyes indígenas esbozaron "el tratamiento jurídico de carácter especial que se daría a los pueblos indios, así como los principales lineamientos de la política indigenista brasileña que se adoptaría hasta la época actual. Ésta comprende el asentamiento de la población indígena en determinado territorio, delimitación de la capacidad jurídica de los indios y la consecuente institución de la tutela gubernamental, paternalismo administrativo y burocratización"¹¹³

Las mencionadas regencias tienen el siguiente contenido:¹¹⁴

- 1) La ley del 27 de octubre de 1831 instituyó la calidad de huérfanos a los indios y designó a los jueces de paz como sus tutores.
- 2) La ley del 12 de agosto de 1834 determinó que las asambleas legislativas provisionales cuidaran de la civilización y las catequesis de los indios.
- 3) El decreto número 426, del 24 de junio de 1845, conocido como el Reglamento de las Misiones, a través del cual se crearon las Direcciones Generales de los Indios en cada provincia.
- 4) La ley de Tierras de 1850 oficializó el latifundio, terminó por desarticular las aldeas indias y promovió el desplazamiento de los indios hacia otras regiones.

Años después, en 1889 con la proclamación de la República, se reafirman y fortalecen las bases de la política indigenista oficial contemporánea en el contexto histórico-político de la formación del Estado-nación.

Partiendo del dogma y la visión unitaria y homogénea del estado nación, el Brasil, al igual que el resto de los países latinoamericanos, propició la integración de los indios al resto de la nación, sustituyendo la catequesis religiosa por la catequesis gubernamental inspirada en el positivismo dominante de la época, que otorgaba al término "catequesis" el sentido de amparo, protección, ayuda, defensa, que no forzaba a los indios a modificar sus hábitos, antes bien, la catequesis implicaba sacar a los indios del abandono al que estaban expuestos e integrarlos en la posesión de sus derechos.

Bajo este contexto, el gobierno funda el 20 de junio de 1910 el Servicio de Protección al Indio (SPI), primera institución oficial que se encargaría de elaborar y desarrollar una política dirigida a los indios. Este órgano bajo el mando del Coronel Cándido Curto Mariano Silva Rondón, tenía dentro de sus objetivos prestar asistencia al indio, garantizarle la posición de sus tierras, que habían ocupado desde tiempos inmemoriales, e impedir que los invadieran los civilizados.

¹¹³ JUNQUEIRA Carmen y Paiva, Eunice. La Legislación Brasileña y las Poblaciones Indígenas en Brasil, en Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina, p. 245

¹¹⁴ SIERRA. Op. Cit. P. 23 y 24.

Respetando a la vez, la cultura y organización interna de las tribus castigando los crímenes que se cometieran en contra de los indios y procurando evitar que éstos lucharan entre sí.¹¹⁵

A partir de estos principios, se configuró una ideología paternalista de apoyo y protección que fortifica la idea de la tutela orfanológica del indio.

En 1916, el Código Civil en su artículo 6 incluía una norma referente a los indios, declarando a los "silvícolas" relativamente capaces para ejercer ciertos actos de la vida civil, estableciendo en un párrafo que los indios quedarían sujetos al régimen tutelar hasta que adoptaran la civilización del país. El fundamento de la restricción a la capacidad se haya en la falta de socialización o diferencia de cultura.

En la actualidad es indispensable la asistencia tutelar en las relaciones contractuales entre indios y no indios. Cabe rescatar, que a pesar de la restricción en la capacidad, los indígenas tienen derecho a la posesión de la tierra que habitan, el derecho a proteger sus tierras expulsar a los invasores o exigir al gobierno que lo haga, tienen derecho de reunión y asociación y todos los demás derechos que la constitución otorga a los ciudadanos.

Finalmente, la limitación de la capacidad jurídica puede liberarse del régimen tutelar a través de la emancipación que requiere cuatro condiciones a saber: ser mayor de 21 años, conocer la lengua portuguesa, ser capaz de ejercer una actividad útil a la sociedad nacional y poseer una comprensión razonable de los usos y costumbres de los no indios. Por su parte, la Constitución de 1934 reconoció el derecho del indio a la tierra en términos de posesión inalienable.

El SPI creó además el concepto de "parque indígena", que vinculaba la defensa del medio ambiente con el de la cultura, y consiguió demarcar un tercio de las áreas indígenas conocidas.

Las buenas intenciones del SPI no fueron suficientes para enfrentar las políticas expansionistas del Estado, que tenían como fin conquistar las áreas indias en busca de riquezas naturales, especialmente madera, caucho y minerales. Ante estos acontecimientos y al quedar éste organismo en manos de los militares, los ideales del Coronel Rondon se diluyeron, afectando el funcionamiento del SPI que terminó desmoronándose, tras una larga carga de acusaciones de corrupción y de acciones en contra de los indios.

El golpe militar que sobrevino poco después de la dictadura de Getulio Vargas, revocó el régimen parlamentario instaurando una dictadura militar en el año de 1964, el que redefinió la política indigenista, creando en 1967 un nuevo órgano: La Fundación Nacional del Indio (FUNAI).

¹¹⁵ JUNQUIERA. Op. Cit. p. 246

4.2.1 LA FUNDACIÓN NACIONAL DEL INDIIO Y EL ESTATUTO INDIIO

La Constitución de 1967 reconoció a la FUNAI como el órgano encargado de implementar la política indígena, erigiéndola además como la institución responsable de la tutela indígena adscrita directamente al Poder Ejecutivo.

Un agregado a la Constitución confirmó a los selvícolas la posesión, usufructo e inalienabilidad del territorio, añadiendo una importante modificación: la tierra pasa a ser propiedad de la Unión y no de los indios, reservándose ésta el derecho de intervenir sobre sus territorios cuando el caso lo amerite. Por otro lado, se incluyeron disposiciones que favorecían la demarcación del territorio indígena, al reconocer el derecho inmemorial del indio a su territorio, lo que nulificaba cualquier demanda de posesión por parte de particulares.

Este agregado fue la base para la creación de la ley fundamental indígena, definida como el Estatuto del Indio, que es un reglamento de carácter jurídico administrativo que reglamenta "la situación de los indios nacidos en el territorio nacional y aborda los siguientes asuntos: la situación jurídica de los indios, clasificación de los grupos indígenas, forma de registro de actos y acontecimientos en su vida, normas penales aplicables a los indios y a los que cometen crímenes contra ellos, el patrimonio indígena y su gestión".¹¹⁶

El Estatuto declara que se garantiza a los indios, entre otros derechos: el respeto de sus usos y costumbres, el uso de medios de protección a la salud, así como el derecho de utilizar la instrucción nacional y de ser alfabetizados en la lengua del grupo indígena al que pertenezcan.

Artículo 1. Parágrafo único. A los indios y a las poblaciones indígenas brasileñas, se extiende la protección de las leyes convencionales en vigor del país, en los mismos términos que se aplican a los demás brasileños, respetados, sin embargo, en las condiciones aquí prescritas, los usos, costumbres y tradiciones indígenas.

Artículo 2. Compete a la Unión, para atender a la población indígena y preservar sus derechos:

VI. Respetarlos, en el proceso de integración a la comunidad nacional, sus valores culturales, tradiciones, usos y costumbres.

Artículo 6. Los usos, costumbres y tradiciones religiosas de los indios no asimilados son respetados, salvo si prefieren la aplicación de normas de la legislación ordinaria.

Podemos observar que Brasil al igual que nuestra nación no acepta la autonomía normativa ni el pluralismo jurídico, sustituyendo el término sistemas normativos por el de usos y costumbres.

¹¹⁶ Idem.

Este mismo estatuto contiene algunas disposiciones encaminadas a salvaguardar la autonomía cultural, incluyendo una sanción penal.

Art. 51 La alfabetización de los indios se hará en la lengua materna o en la del grupo a que pertenezcan, en seguida, en la lengua portuguesa, sin perjuicio del aprendizaje en la lengua materna.

Art. 56. Está asegurado el respeto al patrimonio cultural de las poblaciones indígenas, sus valores artísticos y medios de expresión.

Art. 62. Son crímenes contra los indios: la burla de ceremonia, rito, uso, costumbre o tradición indígena, vilipendiarlos, perturbar o impedir por menosprecio su práctica.

La pena por estos crímenes es la prisión de uno a tres meses.

Finalmente, el art. 64 contiene un agravante de penalidad.

En el capítulo de normas penales se establece una pequeñísima autonomía jurisdiccional al admitir que las comunidades indígenas apliquen sus propias sanciones a los miembros infractores, si éstas no son crueles o difamatorias.

En caso de condena, la pena impuesta por el juez deberá ser atenuada conforme a las leyes comunes y el juez deberá tener en cuenta el grado de integración del culpado.

El derecho a la tierra o a su usufructo, es el mismo que señalamos al hablar de la Constitución de 1967, existiendo además una disposición mediante la cual la Unión podrá intervenir o desocupar alguna área habitada por poblaciones indígenas, inclusive removerlas cuando quede determinada esta acción por decreto del Presidente, después de oír a los órganos técnicos competentes únicamente en los siguientes casos:

- a) terminar la lucha entre tribus,
- b) combatir brotes epidémicos graves,
- c) combatir cualquier mal que ponga en riesgo la integridad del indio o de la tribu,
- d) por imposición de seguridad nacional a través de las medidas específicas,
- e) para promover el desarrollo de la región, teniendo en cuenta los altos intereses nacionales. (Art. 35)

Dentro de los artículos 7 al 15, el Estatuto regula la tutela, reconociendo al indio como un ser relativamente capaz, sujeto al Estado como protegido, e incapaz para tomar decisiones por sí mismo. Sin embargo, "ya que la finalidad del estatuto es proteger al indio, mientras adquiere capacidad para relacionarse con la sociedad mayor, se registran también las condiciones de su posible emancipación de la tutela individual y colectivamente"¹¹⁷

¹¹⁷ DÍAZ Polanco. Op. Cit. p. 342

La tutela ha sido empleada como una forma para la expansión económica y política gubernamental, de ahí que la emancipación ha sido constantemente manejada por la clase en el poder, ya que a través de ella, los militares pretendían negar la etnicidad indígena y propiciar la campesinización, es decir, "un indio emancipado debía volverse un no indio, perdiendo así el derecho de su tierra"¹¹⁸

La ley de emancipación decretada por el presidente Geisel en 1976, la subordinación de la política indigenista a los intereses de los militares y a los proyectos desarrollistas del gobierno del capital nacional y transnacional, y la consecuente conversión de la FUNAI en una institución que obstaculiza la causa indígena, apoyando en varias ocasiones el avance sobre los territorios indígenas, produjo la emergencia del movimiento indígena en Brasil, movilización que cobra sentido en las demandas más amplias de la sociedad civil brasileña, en torno a la lucha contra el régimen represivo dictatorial y la instauración del régimen democrático.

El deterioro de los niveles de vida así como la agudizada represión hacia la mayoría de los sectores de la población, provocó que esos distintos sectores utilizaran la situación indígena para atacar a la dictadura desde un lado muy frágil, por sus efectos políticos a nivel internacional, se puede afirmar entonces, que los indios se convirtieron en una excusa para encauzar una protesta que retroalimentó la propia organización indígena y que sirvió de estímulo para promover un movimiento permanente de apoyo hacia los indios.

Bajo este contexto, se aprobó el 5 de agosto de 1988 una nueva constitución, que es la máxima expresión de una nueva etapa en la vida de Brasil, el tránsito de un Estado dictatorial a un Estado democrático.

La Asamblea Nacional Constituyente admitía como formas de participación, además de las propuestas llegadas por los legisladores, las audiencias públicas y las enmiendas populares, "es decir, propuestas de disposiciones constitucionales que deberían de contar con la firma mínima de 30,000 electores. Se pretendió así, garantizar una participación democrático de los distintos grupos sociales"¹¹⁹

Los grupos indígenas y organizaciones pro indios utilizaron estos espacios para hacer llegar sus planteamientos. Los 18 meses que duró la Asamblea, los debates, propuestas, y negociaciones en materia indígena fueron sumamente intensos.

Esta nueva Carta Magna rompió con la visión integracionista dominante de todas las anteriores, reconociendo al indio su calidad de ciudadano, con identidad propia, dejando de lado la concepción tradicional del indio como ciudadano incapaz, se le reconoce así, el derecho originario a su territorio y el derecho consuetudinario a vivir conforme a sus costumbres.

¹¹⁸ ZARATE Vidal, Margarita. Los Indios de Brasil, su Proceso de Lucha, p. 181

¹¹⁹ SIERRA Op. Cit. p. 73

Uno de los principales logros constitucionales es la existencia de un capítulo de Indios, en donde se concentra la mayor parte de las disposiciones legales sobre los indios.

Entre las conquistas principales pueden mencionarse las siguientes:

1. Se reconoció el derecho originario de los indios a su territorio previo a la formación del Estado, recuperando así, indirectamente la figura jurídica del indigenato que concibe a los indios como primarios y naturales señores de sus tierras, sin necesidad de contar con títulos que comprueben su posesión. No se consiguió definir a los territorios indios como tierras de posesión memorial, pero se ganó el concepto de tierras tradicionalmente ocupadas por los indios, comprende las tierras necesarias para la reproducción económica, simbólica y cultural del grupo. Queda prohibida además, la venta o alienación de tierras indias. Se garantizó a los indios el usufructo exclusivo de las riquezas naturales del suelo de los ríos y de los lagos. El subsuelo sin embargo, sigue siendo de la Nación y queda sujeto a regímenes especiales, lo mismo que los recursos hídricos. No se logró impedir la actividad minera en tierras indígenas y la explotación de los recursos energéticos, pero se logró que los indios sean escuchados cuando se soliciten permisos de explotación y que la decisión sea formada por el Congreso y no por el ejecutivo. (Art. 231).
2. Los indios pueden ser removidos de sus tierras sólo en el caso de catástrofe o epidemia que ponga en riesgo su existencia y siempre que se haga un referéndum.

Artículo 231. Es vedada la remoción de los grupos indígenas de sus tierras, salvo, ad referendum del Congreso Nacional, en caso de catástrofe o epidemia que ponga en peligro a su población, o en el interés de la soberanía del país, tras deliberación del Congreso Nacional, garantizando, bajo cualquier hipótesis, el retorno inmediato luego de que cese el riesgo.

Artículo 176. La explotación y extracción de los recursos naturales, y el aprovechamiento de los potenciales a los que se refiere el caput de este artículo, solamente podrán ser efectuados mediante autorización o concesión de la Unión, en el interés nacional, por brasileño o empresa brasileña de capital nacional, conforme a la ley, que establecerá las condiciones específicas cuando esas actividades lleguen a desarrollarse en faja de frontera o de tierras indígenas.

3. Se garantiza a las sociedades indígenas una alternalidad étnico cultural y se les reconoce sus formas propias de organización social.
4. Se terminó con la concepción integracionista de la política indigenista. Si bien no se hizo un reconocimiento explícito de Brasil como Estado multiétnico, se les garantizó a los pueblos indios, derechos culturales y lingüísticos para organizar su vida social y su reproducción. Derechos que el estado debe

proteger y respetar. Quedó así establecido el derecho a la diferencia de los indios y el reconocimiento a su organización social (Autonomía Cultural).

Artículo 210. La enseñanza fundamental regular será suministrada en lengua portuguesa, asegurando a las comunidades indígenas también la utilización de sus lenguas maternas y procesos propios de aprendizaje.

Artículo 215. El Estado garantizará a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, y apoyará e incentivará la valorización y la difusión de las manifestaciones culturales.

El estado protegerá las manifestaciones de las culturas populares, indígenas y afrobrasileñas, y de otros grupos participantes del proceso civilizatorio nacional

5. Se reconoce el derecho de los indios, sus comunidades y organizaciones a entrar en juicio por propia iniciativa para defender sus derechos e intereses, lo que implica dotarles de personalidad jurídica propia y, por tanto, la eliminación de la intermediación jurídica de la FUNAI.

Artículo 232. Los indios, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para ingresar a juicio en defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso.

6. Sin perjuicio de la iniciativa indígena, el Ministerio Público es ahora el encargado de la defensa judicial de los derechos indígenas.

Artículo 129. Son funciones institucionales del Ministerio Público:

V. Defender judicialmente los derechos e intereses de las poblaciones indígenas.

Una vez más se establece un plazo de 5 años para la demarcación de las tierras indígenas:

Artículo 67. La Unión concluirá la demarcación de las tierras indígenas en el plazo de cinco años a partir de la promulgación de la Constitución.

Por primera vez, la ley de 1988 reconoce que los pueblos indígenas son "colectivos", garantizándoles el derecho de continuar siendo indios. El art. 231 garantiza el derecho colectivo a la organización social, a las costumbres, a la lengua, a las creencias, tradiciones y a los recursos naturales de su territorio.

En la conjunción del derecho del patrimonio cultural y de los derechos de los pueblos indígenas, está la protección de las culturas vivas, locales y actuales en el escenario brasileño. Esta protección genera un derecho colectivo que se puede entender como la protección de la pluriculturalidad de la organización social brasileña, así expresada en el artículo 215. Podemos llamar a esto, un derecho a la "socio diversidad"¹²⁰

¹²⁰ GÓMEZ, Magdalena. Derecho indígena, p. 165

Otro de los derechos colectivos concebido, íntimamente ligado a los derechos de los pueblos indios fue el establecido para atender un medio ambiente ecológicamente equilibrado, elevado a la categoría de bien jurídico y, por tanto, apropiado jurídicamente de forma colectiva, conforme el artículo 225. En este panorama se reconocen a los indios como garantía del mencionado equilibrio ecológico y, por tanto, se han convertido en receptores de campaña mundiales, en aras de la defensa de los derechos ecológicos y ambientales. De esta manera, se ha elaborado un discurso ecológico que, junto con el discurso sobre los derechos humanos constituyen para los indios y organizaciones ambientalistas, una de las armas principales para enfrentar los ataques del capital y de los militares en el Amazonas.

El carácter político de las reivindicaciones indias resulta sumamente explosivo porque se ubica en la disputa por el control de una de las áreas más ricas en recursos naturales, localizada además en zona de frontera. Se advierte entonces que está en juego no solamente el territorio indio y la lucha por la autonomía, sino también la supuesta seguridad nacional para el Estado, que se ha convertido en uno de los militares en la región, para quienes los indígenas son vistos como obstáculo.

En suma, el caso de Brasil revela la dificultad que enfrentan los indios para lograr el reconocimiento efectivo de sus derechos –principalmente el derecho a la autonomía y autodeterminación necesarias para el disfrute real de los derechos indígenas- en el marco de un Estado que no está dispuesto a ceder espacios de legitimidad.

Es indudable que en la Constitución quedaron asentadas conquistas fundamentales en torno a los derechos indígenas, sobre todo, al derecho a ejercer su cultura, a disponer de su territorio y recursos naturales y una pequeña autonomía para su gestión, así como el reconocimiento a sus formas de organización social. Sin embargo, éstas conquistas resultan insuficientes al no garantizar el derecho a la autonomía ya que sin ella el Estado sigue formando decisiones que sólo competen a los indígenas en detrimento de sus derechos y territorio so pretexto de desarrollar políticas tendientes a generar infraestructura económica, estableciendo empresas "productivas", colonizando el territorio indio.

4.3 COLOMBIA.

En Colombia, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se encuentra íntimamente ligado a los diversos periodos históricos por los que ha transitado la nación.

La primera época en la que se reconocieron formalmente ciertos derechos fue en la Colonia, gracias a los principios plasmados en el Derecho de Gentes, desarrollado por los filósofos y teólogos occidentales de los siglos XVI y XVII, cuyos postulados quedaron señalados en las disposiciones del "Derecho Indiano", que norma el tratamiento de los nativos americanos.

Así, frente al pensamiento de los bárbaros colonizadores que consideraban a los indios como objetos más que como sujetos de derecho, se encontró un derecho protector que se aplicó en el reconocimiento de una territorialidad reducida mediante las figuras del "resguardo" y el "cabildo" como lugares de cierta autonomía india.

"Los resguardos son concesiones otorgadas por la Corona española, están organizadas en propiedad colectiva y su enajenación es ilegal desde el siglo XVII. Sin embargo, este régimen territorial se ha prestado para problemas de usurpación, debido a que no es clara, incluso por el tiempo transcurrido, la titularidad jurídica de los indígenas sobre las propiedades".¹²¹

Una segunda etapa surge al calor de la euforia de la independencia, donde los ideales de libertad e igualdad para todos –incluyendo a los indígenas– son tergiversados por los criollos, quienes dividieron los resguardos y desarticularon varios pueblos, pues en el siglo XVIII la tenencia de ampliación de las haciendas de españoles y criollos llevó a medidas de supresión y recorte de tierras indígenas.

No obstante, la irrupción del pensamiento liberal individualista que orientó buena parte de los primeros ordenamientos y políticas republicanas, el marco político jurídico tratado en la Carta Colombiana de 1886, conservó las dos instituciones destacadas del derecho indiano: "los resguardos y cabildos", preservando de esta manera el pensamiento político filosófico que inspiró su creación, en clara y evidente oposición a las doctrinas individualistas.

En esta tercera época se expide la Ley 89 de 1890 que fue la base para el ulterior desarrollo en lo que fue la legislación especial indígena hasta antes de la Carta Política de 1991. Antes de analizar la mencionada ley, es menester señalar que la Constitución de 1886 abrió paso a un Estado Central, Unitario, fuertemente centralizado con orientación confesional.

¹²¹ STAVENHAGEN, Rodolfo. Op.Cit. p. 74

Así pues, el cuerpo misionero católico fue el vehículo al que se le confirieron atributos civilizadores mediante potestad para imponer normas e instituciones en los territorios declarados de misiones por convenio realizado con la Santa Sede.¹²²

Es decir, mediante la figura jurídica de Convenios de Misiones se han concedido amplias extensiones de tierra a las misiones religiosas, con el fin de permitir la evangelización, administración, catequización y castellanización de la población indígena.

Regresando, la Ley 89 dispone que *los indígenas debían ser asimilados a la categoría de menores con respecto a las porciones de tierra de su territorio* (art. 36).

Así, los misioneros a través de los convenios de misiones eran los responsables de los indios en virtud de la Ley antes mencionada.

En contraposición al tutelaje que ella misma establecía al determinar la manera como deber ser gobernados "los salvajes" que vayan reduciéndose a la vida civilizada; la Ley 89 establece que toda parcialidad, reducida o no a la vida civil, no se regirá por la legislación general del país, sino por su cabildo nombrado por los indígenas, de acuerdo con sus costumbres, otorgándole al cabildo la facultad de promover la rescisión de ventas de tierras, nulidad de contratos hipotecarios de tierras de resguardo y de cualquier otra transacción que resultare perjudicial para la comunidad.¹²³

Posteriormente, en 1971 la Corte Suprema de Colombia, declaró en una sentencia:

"Los resguardos de los indígenas no han pertenecido a la Nación ni han sido baldíos en Colombia; ninguna ley lo ha dicho. Ellos han pertenecido a los indígenas desde la época de la Colonia y en caso de abandono, a los Municipios".

En cuanto a la división de tierras de resguardo, el artículo 29 de la Ley 89 dispuso que ésta debía efectuarse por comisiones especiales costeadas por el Estado y nombradas por cada gobernación. Una vez producida la división, los indígenas pasan a la condición común de nacionales colombianos, en cuanto a las personas y en cuanto a los bienes.

En 1928, el Supremo Tribunal Colombiano autoriza la división de los resguardos al establecer que:

La República Colombiana reconoce las asignaciones de tierras llamadas resguardos, hechas a las parcialidades indígenas por leyes españolas, pero sometiénolas desde entonces, por altas consideraciones de orden social, a la división y distribución entre sus miembros, con el objeto que el dominio y posesión

¹²² JIMENO Santoyo, Miriam. Pueblos Indios, Democracias y Políticas Estatales en Colombia, en Democracia y Estado Multiétnico en América Latina. p. 227

¹²³ STAVENTHAGEN, Rodolfo. Op.cit. p. 77.

comunes se mudarán cuando las circunstancias lo permitieran, en el dominio de las familias o de los individuos por la asignación de sus parcelas.

Una cuarta gran e iluminada época surgió en la década de los sesenta y estuvo muy ligada a la modernización estatal, la urbanización de la población, las ideas del desarrollo, la emergencia de nuevos sectores sociales, las presiones sociales para modificar la estructura agraria y la tenencia territorial.

Esta época también coincide con el tiempo de auge de reformas agrarias en América Latina, dentro de las cuales se revitalizan ciertas formas especiales en materia de tierras para las comunidades, surgen movimientos campesinos y poco después indígenas.

En esta fase, sufre un menoscabo la política indigenista empleada por el Estado desde el final del siglo XIX y comienzos de los años 60's del siglo XX, que se caracterizaba por intentar disolver los resguardos, ceder poderes a los misioneros católicos sobre las poblaciones indígenas y por una casi inexistente presencia de las instituciones estatales.

La modernización del Estado colombiano trajo una situación paradójica a los pueblos indios, de la nada en que se encontraban relegados, hasta la creación del Cauca (Primer consejo regional indígena), que fue el epicentro de un vasto movimiento indígena y el reconocimiento estatal de una territorialidad indígena y sus autoridades tradicionales sobre más de 25 millones de hectáreas.

Las razones de esta movilización en materia indígena son múltiples y muy variadas: la crisis de la pequeña producción campesina que repercutió en el orden comunitario y amenaza con destruirlo, por lo que en 1961, la política agraria creó nuevas condiciones en el campo, a través de la Ley de Reforma Agraria y de un nuevo instituto (el INCORA) para ponerla en marcha.

A pesar de que la política agraria fue muy precaria, la ideología de la modernización tomó fuerza y con ella se logró que algunos sectores oficiales iniciaran reivindicaciones indígenas sobre la legalización territorial;¹²⁴ el desenclaustramiento del mundo indígena, su acceso paulatino pero progresivo a la educación y la apertura de su campo cultural. En este sentido, el Estado desarrolló programas educativos y de comunicación; con esto se sentaban "las primicias de una modernización posible, que hace insoportable el mantenimiento de las antiguas formas de subordinación y de dominación"¹²⁵; la irrupción de profesionales de diversas disciplinas que se adhirieron a la causa indígena.

¹²⁴ La Ley de la Reforma Agraria define a la figura jurídica de "Reservas" -una medida intermedia entre el resguardo y la carencia de un reconocimiento legal- como: *la forma para dotar de tierras a indios en zonas marginadas.*

¹²⁵ GROS, Cristian. Derechos Indígenas y Nueva Constitución en Colombia, en Análisis Político, no. 19 mayo-agosto de 1993, p. 11 y 12.

Finalmente, la razón más importante para la movilización indígena fue "la ininterrumpida voluntad de los pueblos indígenas, desde el momento de la Conquista española y a través de la Colonia y la República, para defender el derecho a mantener sus formas de organización social, de propiedad colectiva de la tierra, de gobierno y las expresiones fundamentales de sus culturas tradicionales"¹²⁶.

Con esta afirmación de identidad, se denuncia el racismo y la violencia muy presente en las relaciones intercomunitarias; también pone en juego el reconocimiento de derechos fundamentales: "derecho a un territorio, a formas de autogobierno y a la autonomía".

La dotación jurídica de tierras no fue totalmente efectiva, y en buena medida la recuperación de tierras se obtuvo a través de acciones colectivas, por lo que se generó una revisión social que adoptó expresiones violentas y cobró entre sus víctimas a dirigentes indígenas, por lo que algunos indígenas optaron por formar un grupo armado, con el nombre del antiguo dirigente del caucano Quintín Lame.

Por otra parte, no nos parece impropio señalar que el avance de los derechos indígenas y de la misma autonomía se encontraron seriamente condicionados por la coyuntura política de las últimas dos décadas; en donde el proceso democratizador se enfrentó a la más grave crisis social, producto de la agudización en la lucha armada y la inoperancia creciente del Estado, tornando insostenible la convivencia ciudadana, hasta que en 1990 el país, herido por la violencia y el desorden colocó todas sus esperanzas en una renovación de las instituciones, es decir, en una nueva Carta Magna.

Debemos mencionar que en un principio el acuerdo político ocurrido entre el Ejecutivo y las principales fuerzas políticas preveía únicamente una revisión parcial de la Constitución, sin embargo, el continuo bloqueo del Congreso a los procesos de revisión Constitucional, condujo al abandono de este oficial proyecto para luego declarar un "constituyente primario", reconociéndole al pueblo el derecho de elegir una Asamblea Constituyente con plena competencia para redactar una nueva Constitución.

La Corte Suprema fue la encargada de pronunciar la validez del procedimiento que permitió la inclusión de ciertos aspectos que inicialmente no se había previsto tratar, entre ellas las concernientes a los pueblos indios.

Luego entonces, la Asamblea Constituyente elegida por voto popular, el 9 de diciembre de 1990 incluyó a todos los sectores de la población: sociedad civil, partidos políticos, la Alianza democrática M-19 (surgida como parte de un proceso de paz y que anteriormente crea un grupo guerrillero), y los representantes indígenas (dentro de ellos se encontraba un representante del Grupo Manuel

¹²⁶ ROLDAN, Roque. El régimen Constitucional Indígena en Colombia: Fundamentos y Perspectivas, en Derecho Indígena , p. 234 y 235.

Quintín Lame, alzado en armas para reivindicar los derechos y la protección de los pueblos indígenas).

El fruto de esta Asamblea fue la más justa, democrática e incluyente Constitución de 1991, que consignó en especial los siguientes propósitos: una amplia carta de derechos humanos, fortalecimiento institucional, el principio de separación de poderes, autonomía y descentralización territorial, reconocimiento de la diversidad cultural del país, disminución del poder central presidencial para conceder derechos a las regiones y localidades, acceso a la representación en el legislativo de nuevas fuerzas y grupos sociales, políticos y culturales, incluyendo a las etnias indígenas y negras; control sobre los estados de excepción y las atribuciones especiales al ejecutivo, establecimiento de aparatos más eficientes en justicia, incluyendo una Corte dedicada a la preservación del espíritu de la propia Constitución, etc.

Para reforzar lo antes dicho, el artículo primero de la República Colombiana, define a ésta como un *Estado social, organizado en forma de República Unitaria Descentralizada con autonomía en sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista*

Para el antropólogo Christian Gros, este primer artículo de la Constitución rompe con más de mil años de centralismo extremo, en el que la diversidad de las regiones, de los grupos y de las culturas no tiene cabida.¹²⁷

Con estas nuevas disposiciones constitucionales se abrió una brecha para institucionalizar un proyecto político indígena que salvaguardara su identidad, su lengua, costumbres, cultura, territorio, historia, forma de organización, etc., que hasta la fecha no se había dado, pues las políticas indigenistas del Estado pretendían una dominación e integración forzada que daba por resultado la desaparición del grupo étnico y su cultura.

Así, tenemos que dentro del nuevo período postindigenista que se vive en Colombia y en América Latina en general, es un proceso de construcción de nuevas representaciones políticas-culturales, como una forma de enfrentar fuerzas de asimilación, haciendo operativa la noción de pertenencia étnica y de minoría cultural que reivindica sus derechos, dentro del Estado Nación, a través de organizaciones y acciones políticas específicas: movimientos de toma de tierras, reivindicación de la lengua, educación, representatividad política, derechos territoriales y económicos, y, sobre todo, (como requisito indispensable para la sobrevivencia de las etnias), a través de la **autonomía**.

El debate que hoy en día se da en torno a este tema, ha producido por lo menos tres acepciones al discurso de autonomía ampliamente discutidos en el interior de

¹²⁷ GROS. Op.cit. p. 15

los Estados Nación y en mayor grado en los organismos de derecho internacional.¹²⁸

La primera acepción asemeja la autonomía con la autodeterminación de los pueblos.

¹²⁸ Anuario Indigenista. Vol. XXXIII, p. 38-40

4.3.1 RASGOS DE LA AUTONOMÍA EN COLOMBIA.

Este es un concepto tradicionalmente ocupado por los Estados nación en sus relaciones internacionales. Sin embargo, tal como lo expusimos en los capítulos II y III, **la autonomía es sólo una forma específica del derecho a la libre determinación.**

La segunda tesis difiere de la anterior, al restringir la autonomía al terreno cultural. En este plano, se exige de las relaciones interétnicas el respeto a las lenguas, costumbres y los valores simbólicos de las culturas; situando a la etnicidad en un nivel de la cultura dentro de un mundo de creciente integración.

Esta idea de autonomía o diversidad cultural es reconocida por la Constitución de 1991 al declarar que:

E Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana (art. 7) y es obligación del Estado proteger las riquezas culturales (Art. 8).

La identidad cultural de la nación se funda en la diversidad de sus culturas, que deben ser consideradas como iguales y dignas de respeto (Art. 70).

Se reconoce que los grupos étnicos asentados en territorios de riquezas arqueológicas tienen derechos especiales sobre esos patrimonios culturales que deben ser reglamentados por la ley (art. 72).

"De esta manera se da un gran paso en dirección del reconocimiento de una realidad social obstinadamente negada".¹²⁹

Sin embargo, para la doctrina, la "autonomía cultural" no resuelve de fondo el problema de las relaciones interétnicas; por ello surge una tercera acepción –para nosotros la más importante– que señala una necesidad de buscar formas autonómicas de convivencia, sin que esto llegue a un desmembramiento territorial; se pretenden solamente fórmulas políticas de autogobierno y autonomía territorial.

El concepto de autonomía territorial sin duda se encuentra en sus primeros pasos, por lo que no es extraño que resulte incomprensible para los sectores que participan de la ideología unitarista de la sociedad y el Estado. Ante ellos se abren varias interrogantes: ¿Cómo compatibilizar la República Unitaria y Descentralizada con la autonomía regional?, ¿Hasta dónde ir en el reconocimiento de una autonomía para las entidades territoriales?, ¿Es viable la existencia de territorios autonómicos dentro de la estructura del estado unitario?, ¿Es necesario crear provincias, regiones, comunidades, o bien, conservar los departamentos, municipios, o pueden coexistir todos?.

¹²⁹ GROS. Op. Cit. p. 15

En principio, partimos de que la autonomía responde a la necesidad de buscar formas de integración política del estado nacional, que estén basadas en la coordinación y no en la subordinación de sus colectividades parciales. Por consiguiente, una colectividad política comunidad o región autónoma se constituye como parte integrante del Estado nacional correspondiente.¹³⁰

Así pues, en el Estado Colombiano Unitario, existe un sólo Estado, una sola Constitución y un solo ordenamiento jurídico estatal. Puede, sin embargo, este Estado adoptar varias formas estructurales, una de ellas es la descentralización administrativa como consecuencia de la descentralización y distribución del poder político. Esto supone la existencia de entes políticos territoriales con capacidad de autodeterminarse y principalmente, autogobernarse.

Estos entes tienen total capacidad en materias determinadas y con vigencia en las circunscripciones territoriales correspondientes que hayan sido reconocidas constitucionalmente para:

- a) Tomar por sí solos las decisiones políticas que crean pertinentes, incluso la determinación concreta de sus opciones políticas diferenciadas dentro de su propia orientación política.
- b) Dictar normas jurídicas con rango de Ley.
- c) Administrar justicia.¹³¹

En Colombia, esta distribución del poder político (descentralización política, no solamente descentralización administrativa), nació de la voluntad de todos los ciudadanos de un estado preexistente, expresado a través de su Asamblea Constituyente, lo cual manifiesta un principio de gran importancia, ya que las facultades y competencias que comprende la autonomía no se pueden erigir en oposición a los intereses de otras comunidades integrantes y de los individuos.

Así, tomando en cuenta la doctrina, las disposiciones legales de carácter nacional y la ratificación del Convenio 169 de la OIT,¹³² el Estado Colombiano otorga una dimensión jurídica nueva del dominio territorial indígena, al consagrar como "entidades territoriales" del estado a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas:

Los territorios indígenas representan otra modalidad regional cuya jurisdicción puede estar incluida en un departamento o en varios. (Art. 329).

¹³⁰ DÍAZ Polanco, Héctor. Autonomía y Autodeterminación. p. 90.

¹³¹ WILLEMSEM, Augusto. Ámbito y Ejercicio Eficaz de la Autonomía Interna y Autogobierno para los Pueblos Indígenas, p. 144.

¹³² Colombia es el primer país de América del Sur en ratificar el Convenio 169 de la OIT Sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo son inalienables, imprescriptibles e inembargables. (Art. 63).

Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y leyes. (art. 246).

De esta manera, se reconocieron a los territorios indígenas como entidades territoriales, o sea, unidades político-administrativas con un estatus dentro de la estructura jurídico-administrativa del país; pero también con un estatus especial. Dentro de esta división se enuncian las funciones que se deben cumplir y los derechos que tendrán como entidades territoriales, algunas previsiones sobre los consejos territoriales indígenas que ejercerán el gobierno y la administración y algunas normas sobre presupuesto, sobre la consulta que se deben hacer a los pueblos indígenas de la explotación de los recursos naturales, entre otros.¹³³

La legislación colombiana también estableció que la conformación de los territorios indígenas se realizara con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; y su delimitación se haría por el Gobierno nacional, con participación de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de ordenamiento Territorial. Todas estas entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual implica los siguientes derechos:¹³⁴

a) AUTONOMÍA POLÍTICA. La razón de este derecho lo sancionaron -entre otros- los organismos protectores de derechos humanos al establecer que: *“La falta de reconocimiento jurídico constitucional a las formas propias de organización social y política derivan en la imposición de esquemas de participación político homogéneos, uniformes y pretendidamente nacionales, es decir, en políticas indigenistas, las que lejos de reducir la marginalidad étnica, disuelven la identidad, la cultura y la estructura indígena, evidenciando a los pueblos indios como un sector de la población discriminado y marginado”.*

Es por ello que la Constitución facultó mediante este derecho a los pueblos indios a gobernarse por consejos indígenas organizados y reglamentados de acuerdo a los usos y costumbres de las comunidades.

Los derechos de tipo político se ejercen tanto en organismos nacionales de gobierno como en órganos de autogobierno local.

En lo referente a la representación política nacional, el Constituyente estableció para sus elecciones futuras, dos circunscripciones especiales: una para el Senado

¹³³ VALENCIA, Ma. Del Pilar. Desarrollo de los Derechos Indígenas en Colombia. p. 255.

¹³⁴ AYALA Corao, Carlos. El Estado Constitucional y Autonomía de los Pueblos Indígenas, p. 414 y 415.

y otra en la Cámara de Representantes. Ambas se establecieron con un cupo de cinco para minorías, incluyendo a las étnicas y políticas.

En lo que respecta a los Senadores, es preciso destacar que los territorios indígenas no constituyen por sí circuitos electorales. La legislación nos indica que el Senado está integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional, pero por disposición constitucional, se establecen un número adicional de dos senadores, elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas, mediante el sistema de cociente electoral:

Art. 176. Se crean cargos de senadores y un número a reglamentarse de hasta cinco representantes a elegirse en circunscripción nacional especial para comunidades indígenas.

Sobre este particular, la misma norma constitucional establece en su artículo 171 un candado para salvaguardar la legitimidad de la representación indígena, al establecer: *“los representantes de comunidades indígenas que sean candidatos deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro de Gobierno”.*

En el ámbito local, los indígenas conforman los Consejos Municipales de rehabilitación y los “Cabildos Indígenas”. Ésta última institución fue adoptada oficialmente por la Ley 89 como forma organizativa de los indígenas y como compromiso entre el sistema político y legal unitario del Estado Colombiano, y el autogobierno y autonomía administrativa indígena.

Los miembros de cada cabildo (entre 5 y 12) son elegidos por cada comunidad por un año, sin remuneración, ni privilegios, aunque la Ley 89 les otorga amplios poderes internos en lo administrativo, ejecutivo y policial, su autoridad sobre la comunidad era moral y no obligatoria.

Cabe resaltar que en 1993, el titular del Ejecutivo creó la Ley 1,088 que regula la creación de Asociaciones de Cabildos y las autoridades tradicionales indígenas facultándolas para asociarse de tal manera que posibilite su participación y permita fortalecer su desarrollo económico, social y cultural; otorgando a éstas asociaciones la naturaleza jurídica de entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa (art. 2); así mismo, esta ley señala que las mencionadas asociaciones tienen por objeto el desarrollo integral de las comunidades indígenas (Art. 3); y en lo referente a la autonomía de los cabildos señala que ésta no se compromete por el hecho de pertenecer a una asociación (Art. 4).

Por otra parte, el art. 246 establece que *las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de*

conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no contraríen la Constitución y las leyes de la República.

Disposición importante que viene luego de una serie de sentencias de la Corte Suprema de Justicia que posibilita el desarrollo de la independencia y autonomía de las minorías étnicas, "...porque de esta manera se pueden las dificultades que se han presentado para el juzgamiento de miembros de las comunidades indígenas por parte de autoridades que, en algunas casos, no tienen en cuenta los valores culturales de esas <minorías>".¹³⁵

Sin embargo, los entendidos de esta materia han señalado su preocupación porque la nueva jurisdicción indígena no ha recibido ningún impulso serio en su definición y articulación al sistema jurídico nacional, como se encuentra previsto en la Carta Política. Por vía de su propia iniciativa y tomando de base jurídica lo estipulado en materia de derecho consuetudinario en el Convenio 169 de la OIT, aprobada en Colombia por la ley de 1991, varias comunidades han asumido la determinación autónoma de ejercer este nuevo ámbito de su poder, decidiendo sobre asuntos en los que antes decidían los órganos jurisdiccionales nacionales. Bajo este tenor de ideas, la Corte Constitucional ha dictado algunas sentencias que reconocen la plena validez de tales actuaciones, no obstante, existe preocupación en relación con las normas reglamentarias que posteriormente se dicten restringiendo ésta autonomía jurisdiccional, o no permitiendo un pleno desarrollo jurídico de las comunidades indígenas.

b) AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA. Hemos señalado en el tercer capítulo, que la autonomía como institución política entraña un proceso de distribución y descentralización de poderes públicos, en virtud del cual se asignan al ente autónomo facultades y competencias propias. Así, en virtud de este criterio, el artículo 28 Constitucional dispone que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades territoriales. Sobre este mismo particular, la Carta Magna faculta a los consejos indígenas las siguientes funciones, (Art.330)

1. Velar por la aplicación de las normas legales sobre el uso del suelo y poblamiento de sus territorios.
2. Diseñar las políticas, planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
3. Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por la debida ejecución.
4. Velar por la preservación de sus recursos naturales.
5. Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en sus territorios.
6. Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.

¹³⁵ Anuario Indigenista. Op.cit. p. 190

c) **AUTONOMÍA TRIBUTARIA.** Dice Ayala Corao¹³⁶ que la autonomía tributaria del Estado es la "potestad de crear (organizar), recaudar e invertir impuestos, tasas y demás contribuciones, con la finalidad de obtener ingresos propios dentro del ámbito de sus competencias", es decir, la autonomía tributaria de las entidades territoriales es la potestad para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir sus funciones y participar en las rentas nacionales. Es el art. 330 de la Constitución el que faculta a los consejos indígenas a percibir y distribuir sus propios recursos.

d) **DERECHO DE PROPIEDAD Y TERRITORIOS INDÍGENAS.** En virtud de las reiteradas disposiciones legales de carácter nacional y de los ordenamientos internacionales adoptados por el Estado Colombiano, éste ha tenido la responsabilidad de reconocer a sus pueblos y comunidades indígenas el dominio total de los espacios territoriales ocupados y poseídos por la tradición. Es por ello, que el gobierno está poniendo en práctica un sistema de parques nacionales y resguardos indígenas, con el fin de reconocer el derecho de las comunidades indígenas sobre los territorios tradicionalmente ocupados; propone además adoptar programas para el manejo, preservación, reposición y aprovechamiento de los recursos naturales; sanear los resguardos adquiriendo las mejoras de terceros que allí se encuentran, adjudicándolos en forma gratuita a comunidades indígenas y dotar de tierras a las comunidades que carezcan de ellas ampliando resguardos de tipo colonial, mediante la adquisición de nuevos precios.¹³⁷

En la actualidad existen 302 resguardos que comprenden 26 millones de hectáreas que favorecen a 310,000 indígenas. La mitad de las hectáreas fueron constituidas por el INCORA (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria). Existen además 19 reservas indígenas que favorecen a 1.535 familias.

Finalmente, podemos decir que aunque Colombia como nación independiente ha favorecido la adopción de medidas legales y administrativas ventajosas para las poblaciones indígenas (en comparación con las comunidades indígenas de otros países); gracias a todas sus declaraciones jurídicas hechas a lo largo de su historia, incluso a nivel constitucional.

Sin embargo, se requiere de ulteriores desarrollos normativos, administrativos, de servicios públicos, actuaciones presupuestarias, etc. Es decir, las disposiciones constitucionales deben ser traducidas en leyes, decretos, reglamentos y programas que hagan realidad los proyectos implícitos en ellos.

Poner en ejecución los principios constitucionales conduce a la tarea de revisar y enmendar la totalidad de los ordenamientos legales en las materias del orden civil, penal, laboral, económico, de aprovechamiento de recursos naturales, educación, salud, ordenamiento político administrativo y demás para realizar en ellos los ajustes correspondientes.

¹³⁶ AYALA Corao. Op.cit. p. 406.

¹³⁷ Anuario. Op.cit. p.190

Concluyendo, la Constitución de 1991 es apenas un punto de partida, ya que sin los posteriores desarrollos normativos, las nuevas disposiciones legales serán sólo letra muerta, y los espacios nacionales requeridos serán únicamente una ficción que no operará nunca en la práctica.

CAPÍTULO V.

“DISERTACIÓN SOBRE EL RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MÉXICO”

5.1 LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DESDE LA VISIÓN DEL ESTADO.

En este apartado abordaremos como una primera aproximación, el marco conceptual tendiente a establecer las relaciones en los contenidos de los significados, primero de la soberanía como un principio que no acepta, desde su concepción etimológica, la idea de algún otro poder sobre ella; después analizaremos el concepto del Estado Federal el cual implica, de igual forma, una estructuración del poder y la cosa pública, que por su naturaleza no incluye formas alternas del ejercicio del poder, que sin duda es uno de los asuntos torales de la autonomía.

CONCEPTOS.

a) Soberanía

Del latín *superanus*, super: sobre, encima. La soberanía es la instancia última de decisión. La soberanía es la libre determinación del orden jurídico o, como afirma Hermann Heller es "aquella unidad decisoria que no está subordinada a ninguna otra unidad decisoria universal y eficaz"⁴⁶

Para Rousseau la soberanía reside en el pueblo, este delega (contrato social), su poder en un ente creado artificialmente (Estado), para lograr el bien común, entendiendo así que la soberanía es del pueblo, pero es el atributo esencial de un Estado.

Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, coinciden en esta definición de soberanía "*El poder [político] supremo, exclusivo y no derivado*"⁴⁷

En teoría política y en el sistema jurídico mexicano actual, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo. El artículo 39 constitucional afirma categóricamente lo siguiente:

"La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo".

Este principio de soberanía es un atributo del poder político, que implica la negación de cualquier poder superior al del Estado, es decir, la ausencia de limitaciones impuestas al mismo, por un poder extraño. El principio es sencillo pero poderoso, es de donde emana la legitimidad – o ilegitimidad – de la acción política actual, específicamente en lo relativo a la autonomía de los pueblos indígenas.

La soberanía, como poder supremo de un Estado, elimina la posibilidad de que exista un poder alterno al del Estado, este concepto fue utilizado como argumento

⁴⁶ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p.2235 y 2236.

⁴⁷ Diccionario de Política, 5ª edición, Ed. Siglo XXI, México 1988, p. 1534

fundamental del gobierno mexicano para negar la autonomía Indígena, ya que desde su perspectiva se pone en peligro la unidad del Estado Nacional, se rompe con la estructura del sistema jurídico mexicano y la igualdad jurídica de los individuos.

Ahora bien, la reflexión es la siguiente: el artículo 41 constitucional señala:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión..."

Estos poderes básicos son el ejecutivo y legislativo en primer término; para que estos poderes básicos encarnen efectivamente la soberanía, y además puedan dar vida al auténtico poder judicial, se deben constituir única y exclusivamente por la vía democrática, tal y como lo establece el artículo 40 constitucional que define a nuestro país como:

" una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos "

Esta república representativa, democrática y federal, que se supone que ha sido México, debería tener como origen insustituible un proceso político democrático, a través del sufragio universal, libre, inalterado, y emitido en condiciones de equidad.

Esto es precisamente el problema de fondo de la soberanía mexicana y de todo nuestro ordenamiento político y jurídico; la soberanía que reside en el pueblo, no ha logrado encarnarse por la presidencia o por el congreso, ni por los gobiernos estatales o municipales, en resumen el poder que ha ejercido el gobierno mexicano no ha sido un poder legítimo y mucho menos soberano.

Al respecto hay que dejar en claro que el planteamiento de autonomía para los pueblos indígenas, no es exigir en ningún momento soberanía solamente para sus comunidades, sino a nivel nacional, el reclamo de autonomía es planteado en el marco de la existencia del Estado, exigen que sus derechos colectivos sean incluidos en la Constitución, para establecer nuevas relaciones con y en el Estado mexicano, no fuera de él.

La soberanía del Estado nacional frente a poderes externos es sinónimo de independencia. Sin embargo desde que surgieron los Estados Nacionales (S. XV), ningún Estado ha sido enteramente independiente frente a los otros Estados constituidos. Si la independencia total no fue posible en ese entonces, ahora menos lo es, cuando el sistema económico global es una realidad aplastante. La soberanía que realmente está en peligro no es, como lo manifiesta el gobierno mexicano la autonomía para los pueblos indígenas; sino el nuevo orden económico mundial, que lamentablemente ha dirigido no sólo la economía sino al sistema político nacional.

b) Estado Federal

El Estado Federal es una colectividad formada sobre otras ya existentes (Estados Federados), con un sistema político que asocia o une grupos u organizaciones políticas, a través de un Pacto Federal para construir una organización más amplia.

Norberto Bobbio define al Estado de la siguiente manera:

El Estado es un ordenamiento jurídico para los fines que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados los sujetos que pertenecen a él.⁴⁸

Es un Estado formado por una pluralidad de centros de decisión política y jurídica que incluyen al Estado Federal y los Estados Federados, estos últimos siguen siendo Estados con su constitución, sus órganos de gobierno y competencias propias que ejercen con independencia, se caracterizan por tener un poder constituyente propio, y participan en la formación de la voluntad del Estado Federal y en la reforma de la Constitución federal. ⁴⁹

José de Obieta menciona los siguientes rasgos característicos de la integración de los Estados Nacionales:

1. Pluralidad de diferentes comunidades lingüísticas y culturales dentro de un Estado, es decir un estado pluricultural.
2. El Estado tiene una unidad política, pero al estar en riesgo esta unidad política, se requiere de la existencia de una unidad cultural.
3. Como en la realidad no se da esta unidad cultural se crea artificialmente, para ello, el Estado dotado de potestad, elige a una de las comunidades existentes y decide, sin previa consulta, que la cultura y la lengua de esa comunidad serán las únicas que representen oficialmente al Estado tanto al interior como al exterior.
4. Para hacer efectiva esta elección se subordinan a la cultura oficial las restantes culturas del Estado, a las que se les tolera parcialmente, o se les suprime despiadadamente, según lo exijan las circunstancias del momento, y de acuerdo al grado de resistencia de las comunidades subordinadas.⁵⁰

Estos rasgos característicos de creación de los Estados Nacionales excluyen la autodeterminación indígena, integrándolos en una sola organización, imponiendo

⁴⁸ BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad, p. 128.

⁴⁹ WILLEMSEN Díaz, Augusto, Ámbito y Ejercicio Eficaz de la Autonomía Interna y el Autogobierno para los Pueblos Indígenas. p. 142.

⁵⁰ DE OBIETA, José A. El Derecho Humano de la Autodeterminación de los Pueblos. p 31.

la cosmovisión del grupo dominante, negando cualquier posibilidad de identidad de los grupos ajenos a lo impuesto.

Retomaremos a continuación brevemente algunas consideraciones sobre los conceptos de autodeterminación y autonomía que en capítulos anteriores ya fueron analizados.

c) Autodeterminación

El derecho de autodeterminación de los pueblos es una consecuencia del principio democrático. Según este principio toda comunidad natural, formada de personas humanas y libres, posee en sí, en virtud de su propia naturaleza, el poder de gobernarse a sí misma, sin ingerencias exteriores de ninguna clase, para obtener los fines que le son específicos. Tal comunidad, por consiguiente, determina libremente la forma como va a gobernarse en el futuro de acuerdo con sus tradiciones y los deseos expresados por su población.⁵¹

Como vimos en el capítulo segundo del presente trabajo, existe una discusión en torno a la definición de los sujetos del derecho de autodeterminación. Para las Naciones Unidas todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación, pero con la limitación de no atentar contra la unidad e integridad territorial de un Estado.

Se entiende entonces que los únicos sujetos de este derecho son los Estados Nacionales.

d) Autonomía

Héctor Díaz Polanco define a la autonomía de la siguiente manera:

El sistema de autonomía se refiere a un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna, y para la administración de sus asuntos.⁵²

Para Augusto Willemssen la autonomía indígena significa la forma de autodeterminación al interior de un Estado, señalando lo siguiente:

La autonomía (autogobierno) es forma interna del ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos, consagrado en el texto idéntico de los artículos número 1, tanto de Pacto Internacional de

⁵¹ OBIETA, Op. Cit. p. 24

⁵² DIAZ Polanco, Héctor. Autonomía y Autodeterminación. p. 89.

Derechos Civiles y Políticos como del de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 53

Guillermo Almeyra, define la autonomía de la siguiente manera:

*Autonomía quiere decir participación, descentralización, intervención permanente en la vida pública de los pobladores, que se construyen así también como ciudadanos y deciden directamente desde el barrio hasta abarcar el territorio circundante y las instituciones nacionales.*⁵⁴

Analizando los conceptos anteriores se observa que tanto la soberanía como la autodeterminación son principios y derechos exclusivos del Estado-Nación, que contraponen y niegan la existencia de una posibilidad de autonomía para los pueblos indígenas.

En nuestro país, como estudiamos en el primer capítulo, los derechos de los pueblos indígenas han sido violados categóricamente, desde la conquista y hasta nuestros días. Sin embargo el 1º de enero de 1994 significó un parteaguas, no solamente en la lucha indígena, sino en la lucha por la democracia, más adelante abordaremos brevemente el contexto social y jurídico de este conflicto.

LA POSICIÓN GUBERNAMENTAL EN TORNO A LA AUTONOMÍA ANTES DEL 1º DE DICIEMBRE DEL 2000.

La posición del gobierno federal hasta antes del 1º de diciembre del 2000, respecto a la situación de los pueblos indígenas, específicamente en el caso chiapaneco fue contradictoria. En un primer momento aceptó negociar con el EZLN para dar una solución pacífica al conflicto, firma los Acuerdos de San Andrés en donde acepta el reconocimiento de la autonomía para los pueblos indígenas, acuerdos que después desconoce, rompe con el diálogo e instrumenta una política de persecución y aislamiento que tiene como resultado la matanza de Acteal y el desplazamiento de las comunidades indígenas simpatizantes con el EZLN. Finalmente Ernesto Zedillo de manera unilateral presenta ante el Congreso de la Unión en febrero de 1998, su propuesta de reforma constitucional en materia de derechos indígenas.

Esta propuesta plantea cierta "autonomía", pero en los términos en que la entiende y define el gobierno federal, misma que enuncia de la siguiente manera: " *la nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, éstos tienen derecho a la libre determinación, y la expresión concreta de ella es la autonomía de las **comunidades indígenas***",

⁵³ WILLEMSSEN, Op. Cit. p. 127.

⁵⁴ ALMEYRA, Guillermo. Democracia, Descentralización, Autogestión; en La Jornada, Miércoles 28 de enero de 1998. p. 58.

Este concepto, aunque no lo pareciera, es peligroso, pues podría ser un “caldo de cultivo” para una mayor atomización de los pueblos indígenas, reproduciendo su debilidad frente a los poderes locales y estatales, y un estímulo para el fomento de relaciones caciquiles vinculadas al poder central.

Es decir se plantea que las comunidades indígenas, y no los pueblos (que a su vez están conformados en su interior por varias comunidades) sean entes autónomos, lo que significa que la autonomía sea ejercida en un ámbito muy reducido, limitando de esta manera los recursos fundamentales de subsistencia de las comunidades indígenas.

Este tipo de autonomía podría generar que tanto a nivel federal, estatal o municipal se siga ejerciendo y controlando el poder sobre las comunidades supuestamente autónomas, anteponiendo intereses particulares y no precisamente en beneficio de los pueblos indígenas.

Desde esta perspectiva, la autonomía comunal busca una “solución”, que ahorre los cambios en las estructuras de poder nacional y regional. Pero estos cambios precisamente son condición para un cabal ejercicio de los derechos de los pueblos.

LA POSICIÓN GUBERNAMENTAL DESPUÉS DEL 1º DE DICIEMBRE DEL 2000.

Es pertinente aclarar que a la fecha en que hemos concluido el presente trabajo, han ocurrido acontecimientos estrechamente vinculados a la posibilidad de incluir los Acuerdos de San Andrés en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aterrizarlos en una Ley concreta sobre el particular. El presidente constitucional Vicente Fox ha anunciado en su toma de posesión el hecho relevante de que uno de sus primeros actos de gobierno (quizá el primero) es el de presentar la iniciativa de reforma constitucional elaborada por la Comisión de Concordia y Pacificación, que hemos detallado en la investigación, esto abre nuevos caminos y expectativas positivas en esta cuestión que constituye un paso fundamental en la solución del conflicto.

Queda por esperar el sentido que tome esta discusión, los posicionamientos de las fuerzas políticas y las partes involucradas. Por su parte el EZLN en voz del Subcomandante Marcos ha declarado también su disposición para acudir al mismo Congreso de la Unión para argumentar y defender sus propuestas.

5.2 CONFLICTO ARMADO EN CHIAPAS, LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS

La violencia que estalló en Chiapas el 1º de enero de 1994, surgió como resultado de las condiciones de miseria e injusticia extremas que por años han perdurado en el sur de nuestro país.

El conflicto armado en Chiapas, como afirma Lorenzo Meyer, fue un “estallido que se anunció”. Repasemos el porqué la violencia ha sido un elemento constante en la sociedad chiapaneca. Meyer comenta que esta situación ha permeado desde el siglo XIX, y que

*“... la revolución de 1910 tuvo efectos particularmente destructivos en las comunidades indígenas. La posrevolución no significó el fin de la violencia, pues la disputa por la tierra- el centro de la riqueza en toda sociedad rural, como lo es Chiapas- no se solucionó con la reforma agraria, y con el auge ganadero posrevolucionario, se agravó. La ganaderización del estrado a partir de 1950 fue rápida, tan rápida como la destrucción ecológica. Entre ese año y 1985, la tierra bajo cultivo y la población crecieron al mismo ritmo – se cuadruplicaron- pero el número de cabezas de ganado aumentó con mayor celeridad: creció siete veces. Como resultado de este proceso, los ganaderos y las comunidades indígenas se encontraron en posiciones opuestas, antagónicas, luchando por el recurso escaso fundamental: la tierra.”*⁵⁵

En los años setenta, en medio de la polarización social, surge un movimiento de organización de las comunidades agrarias e indígenas, desligado del tradicional corporativismo del PRI, se realiza en Chiapas el Primer Congreso Indígena en 1974, organizado por el Obispo Samuel Ruiz, luego en 1976 surge la Alianza Campesina; y así varias organizaciones como el Bloque Campesino de Chiapas, la Unión de Uniones Ejidales y Grupos Marginados de Chiapas; el Sindicato de Obreros Agrícolas “Miguel de la Cruz” y la Organización Campesina “Emiliano Zapata”.

La lucha de los pueblos indígenas por defender sus derechos, se manifiesta inicialmente en conflictos agrarios serios, en donde indígenas, ejidatarios y ganaderos se disputan el control de las tierras ejidales.

El uso del ejército para intervenir en este tipo de conflictos, obviamente del lado de los poderosos, se hace presente, al igual que el asesinato de campesinos. A finales de los 80s Chiapas vivía cotidianamente la violencia derivada de conflictos que durante años se permitieron o provocaron desde las mismas esferas gubernamentales.

⁵⁵ MEYER; Lorenzo, Liberalismo Autoritario, las Contradicciones del Sistema Político Mexicano, p. 190.

El 1º de enero de 1994 nos tomó de sorpresa a la gran mayoría de los mexicanos, sin embargo no fue así para todos; existían preocupaciones por parte de la Iglesia Católica en donde afirmaban que "Chiapas se encontraba a un paso de la Guerrilla".⁵⁶

En Chiapas se gestó un conflicto durante décadas, y en este lapso de tiempo la posición gubernamental fue reprimir y no solucionar, fue tomar parte y aumentar las condiciones de abandono, miseria y vejación de los indígenas.

Como hemos visto las causas de la insurrección chiapaneca, tiene raíces centenarias y difíciles de resolver a corto plazo; sin embargo las causas inmediatas que no son tan remotas; éstas tienen que ver con los procesos políticos que han prevalecido desde la elite gubernamental y su forma de ejercer el poder.

Si se permite la expresión, la gota que derramó el vaso, fue sin lugar a dudas la forma salinista de gobernar: autoritaria y prepotente; quien, como sabemos todos su llegada al poder fue a través de una elección no ganada a través de las urnas, en pocas palabras no fue legítima.

La Declaración de Guerra del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) al ejército nacional para derribar al gobierno ilegítimo de Carlos Salinas de Gortari e introducir un nuevo gobierno democrático y por ende justicia social y respeto a los derechos humanos; convierte al EZLN en un movimiento indígena, pues surge y se gesta en una zona meramente indígena, sin embargo es un movimiento "sui generis" pues sus demandas fueron nacionales e incluso internacionales. debido a que desde un principio enarboló banderas que no eran locales o exclusivamente indígenas, sino generales como derechos de las minorías, democracia y justicia, respeto a las garantías constitucionales, conformación de un auténtico sistema de partidos, equilibrio de poderes, etc.

También plantearon demandas específicamente indígenas como autonomía, tierra, educación, salud, etc., pero no solo para ellos sino para todos los campesinos e indígenas del país.

La guerra en Chiapas fue violenta y corta; gobierno y zapatistas - presionados por una sociedad civil organizada - optaron por la lucha política. Esta decisión dio lugar a las negociaciones directas en San Cristóbal de las Casas, en este marco de negociaciones participaron diversos actores políticos: EZLN, PRD, CNDH, Convención Nacional Democrática, CONAI (Comisión Nacional de Intermediación), COCOPA (Comisión para la Concordia el Diálogo y la Pacificación), Organizaciones Indígenas y Campesinas como la Central Independiente de Obreros Agrícolas, Organización Campesina Emiliano Zapata,

⁵⁶ Revista Proceso, 13 de diciembre de 1983.

Coletos. Compaz, Coordinadora de Organizaciones Civiles de Chiapas, entre otros y hasta la Iglesia Católica.

Desafortunadamente estas negociaciones se fueron empantanando hasta el congelamiento.

Para comprender la complejidad que encierra la crisis de los Acuerdos de San Andrés, trataremos de resumir, intentando no omitir algún dato importante, los acontecimientos que dieron origen a dichos Acuerdos.

Para iniciar, hay que dejar en claro que jurídicamente el gobierno mexicano se obligó, por mandato de ley, a dialogar con el EZLN. El Congreso de la Unión aprobó el 11 de marzo de 1995, la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Justa en Chiapas, en la cual se establece el diálogo como el camino para identificar y resolver las causas que dieron origen al conflicto.⁵⁷

Con base en dicha ley, el EZLN y el gobierno federal pactaron una agenda y acordaron un "marco jurídico" que debía regir el proceso de diálogo, mismo que fue modificado por acuerdo de ambas partes, el 12 de julio de 1996. En este nuevo marco jurídico, que reglamenta los diálogos de San Andrés, fue reglamentada que en una primera etapa y a través de la instalación de cuatro mesas, las partes involucradas debían analizar y proponer alternativas para resolver los problemas de carácter social, económico, político y cultural que originaron el conflicto.

Estas mesas de trabajo fueron las siguientes⁵⁸:

- 1) Derechos y Cultura Indígenas;
- 2) Democracia y Justicia
- 3) Bienestar y Desarrollo
- 4) Situación de la Mujer en Chiapas.

En una segunda etapa, de acuerdo con la agenda aprobada, las partes deben analizar alternativas de recomposición del tejido social en Chiapas y el proceso de reinserción política de los integrantes del EZLN.

El nuevo marco jurídico, establece también que sólo por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), que se integra por mandato de ley, con diputados y senadores de todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión, en consulta con la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI, que fue presidida por el obispo Samuel Ruiz), puede declarar que el proceso de diálogo se encuentra roto, mientras esto no ocurriera, el gobierno federal se compromete explícitamente a suspender la persecución judicial de los integrantes del EZLN, y a

⁵⁷ LÓPEZ Mojardín, Adriana, La Crisis del Diálogo entre el EZLN y el Gobierno Federal; en Perfil de la Jornada, Lunes 16 de febrero de 1998.

⁵⁸ Idem.

garantizar que las comunidades en las que habitan las bases de apoyo zapatistas puedan asentarse en los poblados que tradicionalmente ocupan.

El espacio de diálogo y negociación, conquistado por el EZLN, fue puesto al servicio de la sociedad civil. En la mesa 1) sobre Derechos y Cultura Indígenas, en vez de plantear únicamente sus propias demandas, el EZLN convocó a un conjunto de dirigentes de organizaciones indígenas, sociales, políticas, civiles y no gubernamentales, a especialistas en diversos campos, a intelectuales y comunicadores para elaborar, entre todos, las propuestas llevadas a la negociación.

Como resultado de una amplia participación y de la colaboración de un conjunto de propuestas que reflejaban un amplio consenso, los representantes del gobierno federal y del EZLN firmaron el 16 de febrero de 1996, los primeros Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígenas.

Sin embargo al abordar los temas correspondientes a la mesa II del diálogo de San Andrés, sobre Democracia y Justicia, los responsables de la delegación gubernamental violentaron el espíritu y la letra del reglamento para el diálogo.

Aunque el EZLN cumplió con todas las condiciones en cada uno de los momentos de la mesa II, la delegación gubernamental nunca presentó una propuesta seria, por lo que canceló la posibilidad de desarrollar el diálogo, de identificar los problemas y de llegar a acuerdos sobre las posibles soluciones.

Por otra parte, se extendió la militarización en las comunidades indígenas y se intensificaron las actividades impunes de los grupos paramilitares y de las guardias blancas. En el norte de Chiapas la "organización" Paz y Justicia y los Chinchulines, que son responsables de las muertes de decenas de indígenas y del exilio de millares de familias que han tenido que dejar sus casas y pueblos para escapar de esta guerra sucia. Las autoridades judiciales y la fuerza pública protegen a estos grupos paramilitares, mientras que varios cientos de campesinos inocentes han pasado largos periodos en las cárceles o permanecen ahí todavía.

La presencia de grupos paramilitares se extendió hacia la región de los Altos de Chiapas, desde 1996, según fue denunciado reiteradamente por investigadores, observadores civiles; por organismos no gubernamentales de derechos humanos y por el mismo EZLN. Es así como el 22 de diciembre de 1997 ocurrió la matanza de 45 indígenas tzotziles en Acteal, Municipio de Chenalhó.

Ante esta situación el 2 de septiembre de 1996, el EZLN comunicó su decisión de suspender el diálogo hasta que se cumplieran cinco condiciones mínimas, para garantizar que los diálogos con el gobierno fueran realmente un camino hacia la paz con justicia y dignidad, y no solo una simulación que permitiera al gobierno buscar el momento propicio para provocar una agresión militar contra las comunidades indígenas.

Esas cinco condiciones para la reanudación del diálogo eran las siguientes⁵⁹:

- 1) El cumplimiento de los acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas.
- 2) Que la delegación gubernamental presentara una propuesta seria sobre Democracia y Justicia.
- 3) La libertad de los presos, que permanecían encarcelados bajo acusación de ser zapatistas.
- 4) El fin de la guerra de baja intensidad y el desarme de los grupos paramilitares en la zona norte de Chiapas.
- 5) La designación de una delegación gubernamental con capacidad de interlocución y resolución, y respetuosa de la delegación zapatista.

La exigencia al gobierno de cumplir los acuerdos firmados con el EZLN en San Andrés, se convirtió en la principal resolución del Congreso Nacional Indígena, y alcanzó un amplio y activo respaldo de la sociedad civil nacional e internacional.

Después del Congreso Nacional Indígena, la COCOPA, tomó un papel más activo en la búsqueda de un nuevo camino para alcanzar la paz con justicia y dignidad.

Sus primeros esfuerzos se centraron en la tarea de avanzar en el cumplimiento de los acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas.

LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN DE CONCORDIA Y PACIFICACIÓN.

Como resultado de un proceso prolongado de consultas y de búsqueda de consensos con el EZLN y el gobierno federal, la COCOPA elaboró una propuesta de reformas para incorporar a la Constitución el reconocimiento de los derechos indígenas, esta propuesta tomó los aspectos fundamentales de los Acuerdos de San Andrés.

Aquí se incorporó la definición de los pueblos indígenas como sujetos de derechos consignados en los artículos constitucionales que se proponían reformar.

Plantea el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público, del mismo modo en que actualmente funcionan los municipios.

Esta propuesta reconoce el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en el marco del Estado mexicano, y precisa los ámbitos políticos, jurídicos y sociales en los que se hará valer dicha autonomía; así se reconoce el derecho de los pueblos a elegir a sus autoridades de acuerdo con sus tradiciones, y a ejercer sus sistemas normativos propios en ámbitos específicos.

⁵⁹ Idem

Esta posición establece también el derecho de los pueblos indígenas al disfrute y aprovechamiento de los recursos naturales en la tierra y los territorios que actualmente usan u ocupan de alguna manera.

El EZLN, en consulta con la comisión legislativa del Congreso Nacional Indígena y con sus asesores, acordó aceptar la propuesta presentada por la COCOPA el 29 de noviembre de 1996. En un primer momento, el secretario de gobernación manifestó la disposición del gobierno federal a aceptarla, sin embargo, unos días después, la rechazó.

En diciembre de 1996, el gobierno federal presentó una contrapropuesta de reformas constitucionales en materia de derechos indígenas que no solamente era completamente distinta a la que elaboró la COCOPA, sino que contravenía el espíritu y la letra de los acuerdos de San Andrés.

La contrapropuesta de reformas constitucionales del gobierno federal en materia de derechos indígenas se niega a definir a los pueblos indígenas como sujetos del derecho público, niega el reconocimiento a sus propios sistemas normativos y los reduce a "usos y costumbres", limita sus derechos a elegir a sus gobernantes de acuerdo a sus propias tradiciones, así como los derechos a la libre asociación de las comunidades y los municipios indígenas.

Omite también, todo reconocimiento al derecho de los pueblos indígenas a sus tierras y territorios y a los recursos naturales que en ellos se encuentren. Pretende subordinar el ejercicio de los derechos constitucionales a una legislación secundaria, inexistente en unos casos y restrictiva en otros.

En suma propone una serie de candados y limitaciones al ejercicio de los derechos que apenas enuncia.

Como era de esperarse el EZLN rechazó la contrapropuesta del gobierno federal, demandó a la COCOPA que sostuviera su propia propuesta y se manifestara públicamente sobre esta nueva situación de crisis del diálogo.

La propuesta de la COCOPA fue apoyada por un amplio sector de la sociedad civil, rural y urbana, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, intelectuales, se puede decir que esta propuesta no solamente es de la COCOPA, sino de este amplio sector de la sociedad mexicana.

La propuesta de la COCOPA constituye un avance significativo, pues por primera vez un proyecto legislativo se apoya y consensa desde múltiples sectores, por primera vez el poder legislativo redacta una propuesta de ley como expresión de esas aspiraciones ciudadanas, por primera vez existe un amplio respaldo social al poder legislativo en su trabajo de elaborar leyes.

La negativa gubernamental a legislar sobre derechos indígenas se ha convertido en el principal obstáculo, hasta la fecha insalvable, en el proceso de diálogo. Con

esto el gobierno federal había demostrado hasta ese momento que era el primero en violar el Estado de Derecho, tantas veces argumentado por ellos mismos para descalificar la lucha del EZLN, con lo que pone en duda su credibilidad y legitimidad.

El 15 de marzo de 1998 el gobierno federal presentó unilateralmente al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución en materia de derechos indígenas que se aparta mucho de lo acordado en San Andrés, contradice la propuesta de la COCOPA y representa un obstáculo para conseguir la paz.⁶⁰

Podemos ejemplificar algunas diferencias en los contenidos de ambas propuestas:

La primera divergencia se presenta en relación con el titular de derechos. Si bien la iniciativa presidencial acepta que:

“ la nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”

Enseguida expresa que

“... éstos tienen derecho a la libre determinación, y la expresión concreta de ella es la autonomía de las comunidades indígenas”

El efecto de esta propuesta sería reconocer que los pueblos indígenas existen, pero no tiene derechos, porque éstos se reconocen sólo a las comunidades en donde se asientan.

Otra discrepancia se refiere al derecho de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales. El gobierno no sólo se niega a reconocer este derecho, sino además lo hace con escasa técnica jurídica, cuando propone que

“ las comunidades indígenas pueden, de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en el artículo 27 de esta Constitución, acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la nación.”

Con esta redacción, el gobierno desconoce que los acuerdos firmados en San Andrés, establecen el derecho de los pueblos indígenas a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, contenido que la COCOPA recogió de manera correcta.

Además, cuando el gobierno expresa que ese derecho se ejercerá de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en la propia Constitución,

⁶⁰ LÓPEZ Bárcenas, Francisco. El Debate Interminable; en Masiosare, Suplemento semanal de La Jornada; México D.F, domingo 10 de enero de 1999. p. 9 y 10.

pretende garantizar un derecho ya garantizado, con lo cual – además- violenta lo que ya aceptó al firmar el Convenio 169 de la OIT.

Así también sucede con lo referente al acceso a los medios de comunicación, pues el gobierno propone que las comunidades indígenas tengan la facultad de

“adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan”⁶¹

Si en esta última expresión, se entiende a la actual reglamentación, el derecho se vuelve nulo, porque la actual ley, entre otras cosas, prescribe que todas las transmisiones se hagan en español, y si fuera necesario hacerlo en otras lenguas, primero deberán hacerse en castellano y después traducirlas a la lengua indígena correspondiente, si la Secretaría de Gobernación lo autoriza.

En cuanto a desarrollo educativo, la iniciativa presidencial propone que la Constitución exprese que

“el Ejecutivo Federal, en consulta con las comunidades indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional, en los que se reconocerá la herencia cultural de los pueblos indígenas”⁶²

Con esta propuesta, el Ejecutivo se arroga el derecho exclusivo para definir el contenido general de los programas educativos y sólo concede a las comunidades el ser consultadas para la incorporación de los contenidos regionales, sin garantizar su inclusión.

En lo que refiere al acceso de los pueblos indígenas a la riqueza nacional, la iniciativa gubernamental propone agregar un párrafo al artículo 26 constitucional, mediante el cual se asiente que

“ la legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se consideren a las comunidades y los pueblos indígenas en sus necesidades y particularidades culturales. Asimismo promoverá la igualdad de oportunidades, con el fin de que los pueblos indígenas, a partir de su propio esfuerzo, tengan acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional”⁶³

Esta disposición no contiene ningún derecho, sino principios cuya observación no se especifica cómo podrá realizarse. Remite a la legislación secundaria lo que

⁶¹ Idem.

⁶² Idem.

⁶³ Idem

debiera ser una garantía y establece que el eventual derecho es solamente ser tomados en cuenta en los programas y planes de desarrollo.

La posición del expresidente Zedillo respecto a los Acuerdos de San Andrés y en especial con la reforma constitucional y el asunto de la autonomía fue errática y contradictoria. Por una parte aceptó negociar y se comprometió a través de dichos Acuerdos a resolver la demanda zapatista, afirmando que era necesario reglamentar el artículo 4º constitucional, reconociendo la autonomía indígena. Sin embargo con la propuesta de reforma constitucional presentada en 1998 redujo la necesidad de autonomía al ámbito comunal.

La situación en Chiapas se agravó, la militarización del Estado creció, la guerra de baja intensidad se extendió, los caciques y los ganaderos siguieron armando a las guardias blancas y atacando a las comunidades indígenas, se documentó que hubo más muertos en la guerra de baja intensidad que en los acontecimientos de enero de 1994.

Después de la presentación de esta iniciativa de reformas constitucionales, la táctica del gobierno federal "invitó" a los gobiernos estatales a fin de que introdujeran en sus constituciones reformas en materia indígena, con el perfil de la iniciativa presidencial.

Con este criterio se han reformado las constituciones de Veracruz, Nayaryt, Michoacán y Quintana Roo, se han aprobado o modificado leyes sobre derechos indígenas en esta última entidad y en Campeche.

El cerco jurídico fue también parte de la guerra del gobierno federal contra los pueblos indígenas para reconocer sus derechos.

La mala fe de las acciones gubernamentales durante la gestión de Zedillo, generó respuestas por parte del EZLN, que apostó al silencio milenario como mecanismo de resistencia censurando, de esta forma, las prácticas autoritarias que intentaron minimizarlos y disminuirles la capacidad y el rango que tienen en el plano nacional.

En este contexto el mayor desacuerdo entre las partes, como hemos visto fue lo relativo a la autonomía. Tema que ha sido ignorado por mucho tiempo y que ahora se incluye en el debate nacional.

El movimiento indígena que a través de los años demandó este derecho, y la ulterior defensa que encabezó el EZLN del mismo, han colocado a la autonomía como el "plato fuerte" del debate entre los pueblos indígenas.

Como también hemos visto, el incorporar los derechos autonómicos de los pueblos indígenas en la Constitución, no sólo debe ser un compromiso gubernamental asumido en los Acuerdos de San Andrés y que el ejecutivo y el poder legislativo se obliguen a cumplirlos, sino además una acción impostergable para la gobernabilidad y la pacificación del país, como un primer paso para

comenzar a sentar las bases mínimas para la transición hacia la democracia y continuar con la reforma del Estado.

5.3 LA AUTONOMÍA REGIONAL Y LAS REGIONES AUTÓNOMAS PLURIÉTNICAS

Diversas organizaciones indígenas han planteado también sus propuestas en torno a la autonomía. Como antecedente más importante del surgimiento de la propuesta de autonomía regional, tenemos la Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), que se inició el 10 de abril de 1995.⁶⁴

Esta asamblea fue el resultado de los diversos intentos de unidad entre las organizaciones y pueblos indígenas del país encaminados a dar respuesta a la convocatoria que el EZLN lanzó para crear la Convención Nacional Democrática.

La iniciativa de crear regiones autónomas se funda en la necesidad imperiosa de resolver el permanente conflicto étnico nacional, agudizado a partir de levantamiento del EZLN, y sentar las bases para la solución de los grandes problemas que aquejan a los pueblos indígenas.

Se dio origen así, al Proyecto de Iniciativa de Decreto para la creación de las Regiones Autónomas de la ANIPA, este proyecto ofrecía el marco constitucional para la creación y el funcionamiento del régimen de autonomía en el país.⁶⁵

Esta iniciativa plantea una reformulación del artículo 4º constitucional, para establecer el derecho de los pueblos indígenas al régimen de la autonomía, en tanto fundamento político de sus derechos colectivos e históricos. Así también proponía la reforma al artículo 115 constitucional, para crear un nuevo piso en el régimen federal – las regiones autónomas – como parte de la organización vertical de los poderes de la nación. En estas adiciones se establecían los elementos constitutivos del régimen de autonomía como: la base territorial y jurisdiccional; los órganos de gobierno y las funciones y competencias de las regiones, municipios y comunidades autónomas; y las disposiciones generales relativas a la configuración y organización de los entes autónomos.

La propuesta, es crear entes autónomos (regiones autónomas), dentro de la conformación político-jurídica de un Estado Federal, buscando formas de integración política del Estado nacional, que estén basadas en la coordinación y no en la subordinación de estas colectividades

Se planteó como punto fundamental que la autonomía debía tener carácter regional, pluriétnico y democrático. Proponía que cada una de las regiones tuviera gobierno propio, la base de su organización política y administrativa interna serían las comunidades y los municipios autónomos.

⁶⁴ SÁNCHEZ Consuelo, ANIPA: Lucha por la Autonomía en México, en Cemos Memoria, Revista Mensual de Política y Cultura, Octubre de 1997, No. 104, p. 7

⁶⁵ DÍAZ Polanco, Héctor, Las Autonomías, una Formulación Mexicana, Partido de la Revolución Democrática, México 1997, p.105.

Esta reflexión sobre la estructura del Estado y de la nación mexicana es central, por dos razones: primero porque la causa fundamental de la marginación, pobreza e injusticia social y económica de los pueblos indígenas se debía, al carácter excluyente, antidemocrático y centralista del Estado; y segundo porque la solución a los problemas indígenas y el reconocimiento real de la autonomía implicaría la construcción de un Estado democrático, descentralizado e incluyente.

Esto implica una nueva distribución territorial del poder de la nación y la descentralización de la política, administrativa y de uso de los recursos económicos y financieros, con la que se instituirían nuevas relaciones entre el centro, las entidades federativas, los municipios y las regiones autónomas emergentes.

La autonomía regional, entonces sería una pieza clave en el nuevo sistema federal. El adecuado funcionamiento de ésta depende de la instauración de un nuevo federalismo, en los términos que vienen discutiendo y demandando diversos sectores: un régimen que limite el poder del gobierno central sobre la sociedad y permita a las comunidades, los municipios y las regiones autogobernarse con autonomía política, económica y cultural.⁶⁶

La propuesta de autonomía regional coloca a la actual organización política del Estado mexicano como referencia crítica, por dos razones: una porque su carácter autoritario, centralista, homogeneizador y negador de la pluralidad étnica no permite que los pueblos indígenas sean plenos ciudadanos con ciertos derechos colectivos; y la otra porque la creación de regímenes autonómicos requiere necesariamente la refundación del Estado-nación. Esta es la condición para la realización de la autonomía regional es la cancelación del Estado excluyente, y al mismo tiempo la reedificación de uno nuevo, descentralizado, democrático y respetuoso de la pluralidad.

En principio el derecho de autonomía se enfoca hacia los pueblos indios, pero como el régimen de autonomía instituye entes territoriales con facultades de autogobierno, toda la población vecindada en esos territorios disfrutará de los mismos derechos, sin exclusiones de ningún tipo. En la iniciativa se indica que los Territorios autónomos se determinarán por sus características históricas, culturales y socioeconómicas. En México, estos ámbitos territoriales corresponden, en su gran mayoría de composición pluriétnica.

Este modelo de autonomía busca crear una estructura moderna de gobierno que articule y coordine a las comunidades indígenas bajo gobiernos propios de carácter regional. Esto fortalecería la autoridad de las comunidades y los municipios y otorgaría al gobierno regional la fuerza política suficiente para

⁶⁶ RUIZ Hernández, Margarito Xib. Hacia un Nuevo Federalismo: Regiones Autónomas Pluriétnicas; en La Jornada del Campo, suplemento de La Jornada, martes 25 de abril de 1995, p.8

asegurar los intereses de los pueblos indígenas frente a los grupos de poder estatales y locales.

Los gobiernos regionales estarían en mejores condiciones de interlocución y negociación; el supuesto que está detrás de esta propuesta es que la marginalidad de los pueblos indígenas no deriva de sus características culturales, sino primordialmente de su carencia de poder político, de la exclusión del reparto del poder nacional.

Con la autonomía regional, se busca hacer a los pueblos indios parte de una organización territorial del poder que sea justa y democrática; el autogobierno regional les permitirá manejar sus asuntos y, al mismo tiempo, participar en las decisiones nacionales que les atañen.

La iniciativa sustenta que el ámbito regional es el ámbito territorial adecuado para que los pueblos indios puedan disponer del poder político que les permita ejercer sus derechos.

La escala regional de la autonomía orillaría al Estado a la descentralización, y por esa vía, a la democratización. En ese contexto, los gobiernos autónomos podrán asumir mayores poderes, que podrán compartir con las autoridades municipales y comunales correspondientes.

Para dar solución duradera y de fondo a la problemática de los pueblos indios se requieren programas de desarrollo regional. La experiencia ha demostrado que estos programas fracasan precisamente en la medida en que no se dispone de instituciones representativas de los pueblos indios para contribuir a su diseño y, sobre todo para aplicarlos.

Esta instancia legítima lo serían los gobiernos autónomos regionales, los cuales podrían garantizar la participación de los pueblos indígenas en la formulación, aplicación y evaluación de tales programas; sólo así los pueblos indígenas podrán decidir sus prioridades, y controlar su propio desarrollo.

Como norma, los problemas más recurrentes de los pueblos indígenas como educación, salud, servicios, trabajo, producción, etc., trascienden la escala comunal; para esto se deben transferir las competencias para resolverlos. Por lo tanto, la transferencia de competencias del gobierno federal y de las entidades a los gobiernos autónomos, supone también una organización sociopolítica y administrativa de los pueblos indígenas de alcance regional, que permita a estos asumir sus nuevas responsabilidades en coordinación con las comunidades y los municipios que forme parte de la región autónoma.

Ni la comunidad, ni el municipio, por sí solos, podrán asumir con eficiencia facultades que, como norma, tendrían que aplicarse a escala regional, por ejemplo, sería difícil, o poco eficaz que cada comunidad o municipio formulara y aplicara su propio programa de educación bilingüe-bicultural, para el éxito de tales

programas, es indispensable de la participación de las comunidades y municipios, pero en coordinación con el gobierno regional.

Ahora, bien aunque la propuesta establece que cada una de las regiones tenga un gobierno propio, la base de su organización política y administrativa interna serán las comunidades y los municipios autónomos, es decir, las comunidades y los municipios que formen parte de la región correspondiente serán autónomos en su ámbito propio. Las autoridades del gobierno regional y los ayuntamientos serán elegidos de acuerdo con el "principio pluriétnico", en donde la composición sea heterogénea, de modo que queden representados todos los pueblos integrantes, indios y no indios. Las comunidades indígenas también podrán elegir libremente su propio gobierno autónomo.

De acuerdo con la iniciativa, cada región autónoma tendrá un gobierno interno, cuya máxima autoridad será el gobierno regional, organismo colectivo que expresará la composición étnica respectiva.

También se establece la coordinación de las comunidades y los municipios autónomos con el gobierno regional respectivo. El número de municipios, pueblos o comunidades indígenas que formarán parte de la región autónoma dependerá de la circunscripción territorial definida por la propia población a través de un plebiscito. Se entiende, asimismo, que quedarían bajo la jurisdicción de los gobiernos regionales autónomos las ciudades, los pueblos, las rancherías, los ejidos. etc.; que estén en su ámbito territorial.

El carácter pluriétnico de la autonomía regional se basa en la realidad nacional, pues la mayoría de las regiones étnicas del país tiene esa calidad. Este hecho haría inoperante la regla de un régimen de autonomía para cada etnia o autonomías monoétnicas. Pero como ya se indicó, el criterio pluriétnico no se podría imponer en aquellas regiones habitadas por una etnia como ocurre en algunas zonas del norte del país, a las que deberá respetar su composición particular.

La propuesta se basa en un régimen autonómico que debe respetar la composición pluriétnica de la región, sin exclusiones, pero señala que todos sus habitantes tendrían que ajustarse a las nuevas reglas de convivencia democrática, respeto a la pluralidad y solidaridad entre sus miembros. Esta propuesta de la ANIPA fue apoyada principalmente por los indígenas de Chiapas, planteando que por muchos años en sus regiones han compartido el territorio tzotziles, tzeltales, tojolabales, zoque, mixes, mestizos y otros grupos, y argumentan que ninguna etnia puede ser expulsada de sus respectivos territorios.

El objetivo central del crear el régimen autonómico, de acuerdo a la propuesta de la ANIPA, es el de contribuir a la democratización de la sociedad nacional y, en las zonas indígenas, acabar con las relaciones autoritarias de caciquismos indios y no indios, que lo impiden, cancelando las salidas violentas, expulsiones y la dominación de un grupo étnico sobre otro, entre indios o de mestizos hacia

indígenas. Se busca en suma asegurar la vida democrática en el seno de las comunidades, municipios y regiones autónomas. La autonomía regional procura la igualdad de derechos y oportunidades de todos los mexicanos avecindados en las respectivas regiones, mediante la creación de instituciones y causas para la representación y participación de todos sus integrantes.

La propuesta concreta de la ANIPA para reformar el artículo 4º constitucional, en el sentido de incluir la autonomía como derecho fundamental, comprende los siguientes aspectos⁶⁷:

1.- Se reconoce la composición pluriétnica de la nación mexicana, el carácter de pueblo de las colectividades indígenas y sus derechos históricos. Estos derechos pueden clasificarse como culturales (lenguas, usos, costumbres, y formas tradicionales o específicas de organización social, económica y política), económicos y territoriales (integridad y desarrollo de sus tierras y territorios, así como de sus recursos naturales), y políticos (gobiernos autónomos en los términos de la constitución y la Ley de la Autonomía que se expedirá para tal efecto.

2.- Para garantizar la promoción y protección de los derechos mencionados, se establece explícitamente el mandato constitucional de instituir el "régimen de autonomía regional en aquellos estados de la Federación de composición plurétnica". El derecho a la autonomía procura un triple fin: reconocer un espacio político a los pueblos indígenas, fortalecer la unidad e integridad nacionales, y además asegurar a los indígenas "los derechos y obligaciones que, como mexicanos, les corresponden".

3.- Se reconocen las "instituciones y prácticas jurídicas" de los pueblos indios, y debe la ley establecer las formas de coordinación de aquéllas con el sistema jurídico nacional.

4.- El Estado garantiza el derecho a la dignidad e identidad indígena. Cualquier forma de discriminación hacia la cultura, instituciones y costumbres indígenas serán consideradas un delito penado por la ley. La ley promoverá y asegurará la participación e igualdad de la mujer indígena.

Por lo que respecta a la propuesta de la ANIPA para modificar el artículo 115 constitucional, se contemplan disposiciones generales relativas a la configuración y organización de las regiones autónomas, así como sus funciones y competencias. Estas regiones autónomas se conciben como un "cuarto piso" en la organización territorial del Estado.

Como un nuevo ente territorial de gobierno, las regiones autónomas ocuparían el piso intermedio entre el municipio y los estados de la Federación. Por lo tanto, es preciso remover el obstáculo constitucional de la fracción primera del artículo 115,

⁶⁷ Ibid. p. 113 y 114.

que prohíbe la existencia de "autoridad intermedia" entre los municipios y los gobiernos estatales.

La ANIPA propone la siguiente reforma:

"Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Esta restricción no se aplicará en aquellas porciones del territorio en que se encuentren asentadas poblaciones indígenas, en las cuales se establecerá a demanda de la población vecindada en ellas, Regiones Autónomas Pluriétnicas, como instancia territorial de gobierno en los términos que establezca la presente constitución"

Como ya se indicó las características de las regiones autónomas y los procedimientos para su constitución, competencia, etc., en lo fundamental quedan comprendidos en una nueva fracción adicional al artículo 115.

Los fundamentes de las regiones autónomas, según propone la ANIPA, deberá establecer el reconocimiento a la personalidad jurídica de las regiones autónomas, como ente territorial y forma de organización política y administrativa, con patrimonio propio. Los pobladores de las regiones podrán ejercer la autonomía política, administrativa y cultural, de conformidad con sus formas de organización y herencia cultural.

El vínculo indisoluble y positivo entre la región autónoma y los demás niveles integrantes de la misma queda de manifiesto, al indicarse que el ejercicio de la autonomía supone "fortalecer a las comunidades y a la institución municipal.

Según la propuesta, cada región autónoma tendrá los siguientes órganos de gobierno:

- 1) El gobierno regional,
- 2) El ejecutivo de gobierno, y
- 3) Las autoridades de las comunidades y municipios, correspondientes.

El gobierno regional constituye la máxima autoridad de cada región y sus miembros serán elegidos democráticamente en los términos que establezca la Ley de Autonomía. En dicho gobierno deberán estar representados todos los pueblos integrantes de la región, indios y no indios.

Los presidentes de los municipios comprendidos en las regiones autónomas, formarán parte del gobierno regional; evidentemente, se busca con esto la apropiada coordinación entre los ayuntamientos y el gobierno de la región. Por su parte, la representación pluriétnica, cuando sea el caso, procurará impedir que un grupo sociocultural (indio o no indio) se imponga o desplace a los otros.

El ejecutivo del gobierno, a cuyo cargo estará la administración y representación del gobierno de la región autónoma, será elegido por el gobierno regional "de entre sus miembros". Se establece, que los ayuntamientos comprendidos en las regiones autónomas sean integrados de acuerdo con el principio pluriétnico aplicado para integrar el gobierno regional.

Con esta propuesta, se subraya que la existencia de las regiones autónomas, no implica la desaparición de las comunidades y los municipios y en ellas comprendidos. Por el contrario, tales municipios y comunidades formarán parte de la organización política y administrativa de las regiones autónomas con su propio *status* autonómico.

El régimen de competencias que propone la iniciativa que nos ocupa, es una de las innovaciones planteadas. Se trata de competencias creadas bajo el régimen autonómico y de competencias que actualmente existen y están en manos del gobierno federal o de las entidades y que deberán ser transferidas a las regiones autónomas o compartidas con éstas.

Se proponen dos tipos de competencias; por un lado existen competencias en materia económica, cultural, etc., que sólo se enumeran en el cuerpo constitucional y cuya definición en términos de contenido y alcance deberá ser objeto de la ley reglamentaria posterior, es decir se propone crear la Ley de Autonomía. Por otro, se incorporan competencias sobre cuestiones que, por su importancia para los pueblos, deben ser puntualizadas en la propia Constitución.

De acuerdo a esta lógica, en la iniciativa se enumeran competencias de los gobiernos regionales en materia política, administrativa, económica, social, cultural, educativa, jurídica y de manejo de recursos y medio ambiente, que deberán ser detalladas en la ley reglamentaria.

Ahora bien, las competencias que la ANIPA propone sean enunciadas en el texto constitucional son las siguientes:

- a) Establecer y ejecutar los planes y programas de desarrollo económico, social y cultural de la región, así como consensar, elaborar y ejecutar políticas públicas en su jurisdicción;
- b) Normar el ejercicio del gasto en los servicios públicos de la Federación y de los estados de la región, además de los ingresos y egresos propios, y vigilar su cumplimiento debido.
- c) Conocer y/o aprobar las designaciones de los jueces del fuero común, de los Agentes del Ministerio Público, de la policía judicial y de los mandos de las policías preventivas que tengan competencia en las regiones.

- d) Reglamentar la aplicación de las disposiciones legislativas en materia de procedimientos penales, civiles y administrativos aplicables en las regiones, de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos.

Este régimen de competencias establece que los gobiernos autónomos accedan a otras competencias mediante convenios con el gobierno federal y los gobiernos de los respectivos estados de la Federación.

Por su parte se propone que los municipios que son parte de alguna región autónoma disfrutarán de competencias que derivan de tres fuentes, a saber⁶⁸:

- 1) Las prerrogativas y facultades establecidas en el artículo 115 constitucional, como base de la vida normal de los municipios, incluyendo aquellas que será necesario incorporar como parte de las reformas impulsadas por el movimiento municipalista para hacerlos más democráticos y más libres,
- 2) Las que establezca la Ley reglamentaria,
- 3) Las especificadas directamente en la iniciativa de adición al artículo 115 constitucional.

Además se establece que las comunidades que formen parte de alguna región autónoma sean competentes en las siguientes materias:

- a) Para promover sus formas propias de organización social y cultural.
- b) Para elaborar y aplicar planes y programas de protección y defensa de sus territorios y tierras.
- c) Para decidir internamente la distribución, uso y aprovechamiento de todos sus recursos.
- d) Para participar en la elaboración de los planes y programas educativos en las comunidades y vigilar el cumplimiento de los mismos.
- e) Para fomentar el uso y florecimiento de sus propias lenguas.
- f) Para coordinar sus actividades con el gobierno de la región autónoma y con el del municipio respectivo, para impulsar el desarrollo del bienestar de su población, así como la defensa de su cultura y recursos.

Cabe destacar que la iniciativa de la ANIPA establece explícitamente la facultad de las comunidades para disponer de su propio gobierno autónomo, elegido libremente de acuerdo a sus usos y costumbres.

La importancia de esta propuesta radica en que emana de los propios pueblos indígenas, quienes a final de cuentas representan la voz más autorizada para plantear y definir las propuestas que podrían dar solución a los graves problemas que a ellos mismos les afectan.

⁶⁸ Ibid. p. 118.

CONCLUSIONES

1.- Los indígenas han vivido a lo largo de la historia, una realidad de abandono, miseria, desigualdad y marginación que se manifiesta cotidianamente en violaciones a sus derechos humanos, no sólo como individuos, sino también como colectividades humanas históricas.

Dichos abusos datan desde el momento de la conquista, y más específicamente desde que se establece la colonia dentro de la estructura de nuestro país, durante este período algunos frailes españoles fueron los más recalcitrantes defensores de los indígenas en su misión evangelizadora. Hacia el siglo XIX, durante la construcción de los estados nacionales, se tendió a rechazar el pluralismo étnico por ser opuesto a la idea de integración, que en esos momentos estaba en auge en América Latina.

2.- La Revolución Mexicana no sólo encontró su justificación en la reivindicación democrática en contra de Díaz por parte de Francisco I. Madero, también evidenció la situación de opresión, desigualdad económica a la que estaban sometidos amplísimos sectores de la sociedad mexicana y en el extremo de esto se encontraban precisamente los indígenas, quienes no obstante el triunfo revolucionario no lograron una mejoría clara en sus condiciones de vida y continuaron marginados del progreso nacional.

3.- En la historia contemporánea de México, el Estado implementó la política indigenista aproximadamente a inicios de los años 70's, misma que planteó la integración de los indígenas a la "cultura nacional", a través de programas de desarrollo rural que resultaron paliativos a la problemática que se fue agravando, aumentado las condiciones de miseria y discriminación, además demostraron su inconformidad ante esas políticas asimilacionistas e integracionistas pues consideraron que atentaban gravemente contra su cultura y costumbres.

4.- El 1º de enero de 1994 estalló el movimiento armado del EZLN y se puso en jaque al gobierno mexicano, se evidenció la incompatibilidad existente entre un pretendido auge de crecimiento económico pregonado por el presidente Salinas, con su proyecto modernizador y el Tratado de Libre Comercio por una parte, y un México subyacente con sus contradicciones sociales y económicas y que colocó en la mesa de discusión nacional e internacional el problema indígena como uno de los principales pendientes para la clase gobernante en México.

5.- El conflicto armado de 1994 en México generó en el ámbito nacional la discusión sobre las reivindicaciones indígenas, logró además que a nivel mundial se enfatizara sobre todo la relación estrecha entre la lucha de los pueblos indios y la exigencia global en torno a la defensa de los derechos humanos, lo anterior contribuyó a dimensionar el problema, identificando sus posibles soluciones en por lo menos tres órdenes de derecho que debían ser discutidos y compatibilizados: el de los usos y costumbres, el del marco nacional (Federal) de derecho, y el de la instrumentación internacional de derechos humanos en lo relativo a los indígenas.

6.- En el ámbito internacional, existen instrumentos jurídicos de protección a los derechos humanos que, enuncian derechos específicos para los pueblos indígenas, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, este último de trascendental importancia, ratificado por México el 5 de septiembre 1990, constituye uno de los cuerpos normativos que si es debidamente aplicado, debe resolver la problemática indígena. Lamentablemente su correcta aplicación sigue pendiente.

7.- En estos documentos se establece como derecho principal para los pueblos el ejercicio de la libre determinación, entendido éste como el derecho que toda comunidad natural, formada de personas libres, posee en sí para poder

governarse a sí misma, sin injerencias exteriores, para obtener los fines que les son específicos, tal comunidad determina por consiguiente libremente la forma en que va a organizarse de acuerdo con su voluntad y tradiciones expresados por la población.

8.- A pesar de que el derecho a la libre determinación se ha consagrado en diversos documentos de derechos humanos a nivel internacional como un derecho fundamental para los pueblos, existe aún en nuestros días la cancelación del mismo. Esto se debe en gran parte a la polémica posición que sólo considera como pueblos a los Estados-Nación. Con esto se ha establecido como ecuación principal la siguiente: *Pueblo es Nación, Nación es Estado, Estado es Pueblo*. Ahora bien, aludiendo a esta ecuación conceptual, las Naciones Unidas han plasmado en diversos documentos internacionales de derechos humanos individuales y colectivos el derecho a la autodeterminación de los pueblos, sin que se haya especificado nada a sobre los pueblos indígenas.

9.- Consecuentemente se ha cancelado la libre determinación a los pueblos indígenas en función de los conceptos pueblo, nación y soberanía; sin embargo se puede afirmar que el derecho de la libre determinación es el principal derecho humano, ya que sin él todos los demás no podrían ser ejercidos; es decir se está cancelando la totalidad de los derechos humanos para los indígenas. Más aún, cuando en el caso mexicano, estos no manifiestan intención alguna por separarse del Pacto Federal y aceptan de igual manera la vigencia y aplicación del marco jurídico nacional, depende ahora de la voluntad política, para que con mayor flexibilidad se interprete y reconozca por parte del gobierno de Vicente Fox que no se altera la unidad nacional.

10.- En relación a la posición que reduce la noción de pueblo a Estado-Nación, podemos afirmar que debido a las reivindicaciones étnicas que han surgido durante los últimos años, especialmente en América Latina y Europa del Este el concepto "Nación" ha entrado en crisis, pues es difícil imaginar una sociedad

uniforme y homogénea, cuando existen diversas experiencias, procesos históricos, formas de adaptación, geografía y regulación específica de cada grupo humano frente al mundo circundante, sin que esto implique la ruptura para el caso mexicano de la unidad nacional, pues precisamente nuestra historia demuestra la solidez de esta situación y más bien se trata de dignificar las condiciones de todos sus integrantes.

11.- En la relación de los conceptos Pueblo, Nación y Soberanía, identificamos a ésta última como el poder supremo que elimina la posibilidad de que exista un poder alterno al del Estado, este concepto fue utilizado como argumento fundamental del gobierno mexicano durante la gestión de Ernesto Zedillo para negar la autonomía Indígena, ya que desde su perspectiva se ponía en peligro la unidad del Estado Nacional, se rompía con la estructura del sistema jurídico mexicano y la igualdad jurídica de los individuos. Sin embargo la autonomía debe entenderse, como un replanteamiento de la organización actual de Estado, que en su interior debe proveer las condiciones políticas para que los pueblos indígenas, determinen libremente su organización política, administrativa, jurídica y económica. Lo cual demuestra que la autonomía de los pueblos indígenas puede darse al interior de un Estado constituido; de otra forma significaría el autoaislamiento y por ende el crear condiciones de mayor empobrecimiento, y vulnerabilidad para estos pueblos; y parece ser que esta situación empieza a ser reconocida por la actual administración.

12.- El reclamo de autonomía es planteado en el marco de la existencia del Estado, exigen que sus derechos colectivos sean incluidos en la Constitución, para establecer nuevas relaciones con y en el Estado mexicano, no fuera de él. Entendemos entonces, que la autonomía indígena es una forma específica de autodeterminación de los pueblos indígenas al interior de los Estados nacionales, que no significa separatismo, sino que reafirma la existencia del Estado, reestructurándolo, proponiendo formas alternas de poder, concibiéndolo de

manera democrática y justa, lo que significaría un proceso democratizador a nivel nacional.

13.- La autonomía entonces, se define y opera doctrinalmente -como ya lo hemos mencionado- dentro del Estado-nación, crea un nuevo piso en la organización político-territorial, un nivel adicional en el marco de un sistema de poderes verticales, renueva el pacto social para -sin afectar los derechos individuales- solventar rezagos históricos de grupos socioculturales específicos y garantizar el ejercicio de derechos colectivos hasta ahora negados.

14.- La autonomía indígena es un concepto complejo que obedece a medios históricos, desarrollo y condiciones particulares de cierto grupo sociocultural. Podemos afirmar que la autonomía consiste en un régimen jurídico político que reconoce ciertas facultades especiales a comunidades socioculturales, para ejercer derechos en el ámbito soberano de un Estado-Nación.

15.- El ejercicio de la autonomía indígena debe abarcar los ámbitos político, normativo y administrativo. El ámbito político se refiere al derecho de poder elegir a sus autoridades y de establecer libremente los procesos para la elección de este autogobierno, así como la participación de los pueblos en la vida nacional; la autonomía normativa consiste en la facultad para establecer y aplicar un marco normativo interno, con base en los usos y costumbres y con irrestricto respeto a los derechos humanos. Por lo que respecta al ámbito administrativo podemos decir que se debe establecer un nuevo ente territorial con personalidad jurídica y formas de organización político-administrativa propias, así como patrimonio propio, la autonomía administrativa implica descentralización y autoadministración, supone la existencia de una esfera de competencia donde el ente autonómico puede controlar cierto tipo de recursos diferentes a los del control de la esfera estatal.

16.- Existen experiencias de autonomía indígena reconocida constitucionalmente en algunos países latinoamericanos, que se caracterizan por su gran número de población indígena. Estos países como Brasil, Colombia y Nicaragua han desarrollado una legislación avanzada sobre protección a los derechos humanos de los indígenas y han establecido estatutos jurídicos que permiten el desarrollo de entes autonómicos como parte de su Estado Nacional, de acuerdo a su realidad social y jurídica. Lo cual demuestra que si es posible la coexistencia de un orden político y normativo nacionales con márgenes autonómicos sin ruptura.

17.- La importancia del ejemplo brasileño radica en que fue el primer país latinoamericano en establecer un organismo de protección a los indígenas (Servico de Protecao aos Indios) y en su constitución de 1988 implementó una mayor protección jurídica para los indígenas, reconociendo el territorio yanomami. En Nicaragua con el triunfo de la Revolución Sandinista surgió una nueva relación entre la región del Pacífico y la costa del Atlántico, (población principalmente indígena) dando origen al Estatuto de Autonomía para las Regiones de la Costa Atlántica. La Constitución de Colombia de 1991, después de un largo proceso de negociación, estableció una amplia carta de derechos humanos, como el fortalecimiento institucional, el principio de separación de poderes, autonomía y descentralización territorial, reconocimiento de la diversidad cultural del país, disminución del poder central presidencial para conceder derechos a las regiones y localidades, acceso a la representación en el legislativo de nuevas fuerzas y grupos sociales, políticos y culturales, incluyendo a las etnias indígenas y negras; control sobre los estados de excepción y las atribuciones especiales al ejecutivo, establecimiento de aparatos más eficientes en justicia, incluyendo una Corte dedicada a la preservación del espíritu de la propia Constitución.

18.- Se puede afirmar entonces, que es posible el establecimiento de la autonomía indígena dentro del marco normativo de un Estado-Nación, las experiencias en otros países latinoamericanos así lo corroboran. Al mismo tiempo se ha comprobado que el reconocimiento de este derecho es fundamental para resolver

la problemática indígena, no sólo en Chiapas, sino de las etnias dispersas en la totalidad del país.

19.- Finalmente consideramos que sí es viable y no representa peligro alguno el reconocimiento de la autonomía a los pueblos indios, pues esta exigencia tiene sustento en la instrumentación internacional y constituye otro de los múltiples puntos de partida para la verdadera democratización del país, los pueblos indígenas lo siguen exigiendo y se lo merecen.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACUERDOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y EL EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL SOBRE DERECHO Y CULTURA INDÍGENA". Instituto Nacional Indigenista. México, febrero de 1996.
2. AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. "Formas de gobierno indígena", Instituto Nacional Indigenista, Universidad Veracruzana. Obra Antropológica V. IV, 3era. edición, México 1991, 1648 pp.
3. BELLER Taboada Walter, Coordinador. "Las Costumbres Jurídicas de los Indígenas en México, Avance de una investigación". Comisión Nacional de Derechos Humanos, México D.F 1994, 117 pp.
4. BONFIL Batalla, Guillermo. "México Profundo", Ed. Grijalbo. México D.F., 1994, 250 pp.
5. BURGOA Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". séptima edición, Editorial Porrúa, S.A, México 1989, 1058 pp.
6. BURGOA Orihuela, Ignacio. "Garantías Individuales", 22ava. edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1989, 722 pp.
7. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, Compilador Joan Corominas, Gredos, Madrid 1973, 627 pp.
8. CARPIZO, Jorge. "¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?", 2da. edición. CNDH México, 1991.
9. CLAVERO, Bartolomé. "Derecho indígena y cultura constitucional en América", Editorial siglo XXI, México 1994, 210 pp.
10. CONTRIBUCIONES A LA DISCUSIÓN SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, Servicios del Pueblo Mixe, México 1995 70 pp.
11. CORAO Ayala, Carlos. "El Estado constitucional y autonomía de pueblos indígenas" en Estudios Básicos de derechos humanos, Tomo II. Instituto Interamericano de Derechos humanos., 1994.
12. CORAO; Ayala Carlos. "Estudios Básicos de Derechos Humanos". Tomo II "Estado Constitucional y Autonomía de pueblos indígenas". Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 396 pp.

13. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica No. 9 **"Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera"**, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México 1994, 67 pp.
14. DIAZ Müller Luis. **"Manual de Derechos Humanos"**, Comisión Nacional de Derechos Humanos México 1991, 150 pp.
15. DÍAZ Polanco, Héctor. **"Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios"**. Siglo veintiuno editores, 1991, 248 pp.
16. DÍAZ Polanco, Héctor. **"Etnia y nación en América Latina"**. Ed. Consejo Nacional para Cultura y Artes, México 1995, 407 pp.
17. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2da. edición, México 1987.
18. El Colegio de México, **"Historia General de México"** Tomo I, 3ª edición, Ed. COLMEX, México 1981, 734 pp.
19. FAVRE Henry. **"El Indigenismo"**, Fondo de Cultura Económica , México 1998, 153 pp.
20. GOMEZ Magdalena, **"Derechos Indígenas, Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo"**, Instituto Nacional Indigenista, México 1995, 128 pp.
21. GÓMEZ, Magdalena. **"Derecho indígena"** Seminario Internacional. Instituto Nacional Indigenista, México 1999, 470 pp.
22. GOMEZ, González Gerardo. **"Derecho y Poder: La Cuestión de la Tierra y los Pueblos Indios"**. Universidad Autónoma de Chapingo, México 1995, 414 pp.
23. GONZÁLEZ Pérez, Miguel. **"La Constitución de regiones autónomas en Nicaragua"** en Gobiernos pluriétnicos, Editorial Plaza y Valdés Editores, México 1997, 479 pp.
24. GONZÁLEZ Casanova, Pablo (coordinador). **"Cultura y creación intelectual en América Latina"** Ed. siglo veintiuno, México 1984, 363 pp.
25. GONZÁLEZ Casanova, Pablo y Roitman Rosemann, Marcos. **"Democracia y Estado multiétnico en América Latina"** Editorial UNAM-La jornada. México 1996, 392 pp.

26. INSTITUTO INDÍGENA INTERAMERICANO. Anuario Indigenista, Vol. XXXIII, México. 1994, p. 713
27. KAPLAN, Marcos. "Aspectos del Estado en América Latina", Universidad Nacional Autónoma de México. Estudios Doctrinales. No. 53, 288 pp.
28. LA AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDIOS, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática. México 1996, 167 pp.
29. LAS NACIONES UNIDAS Y LOS DERECHOS HUMANOS, 1945-1995. Serie de Libros Azules de las Naciones Unidas, Volumen VII. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas. Nueva York, 1995, 579 pp.
30. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. Folleto Informativo No. 9. Centro de Derechos Humanos de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, Ginebra Suiza 1990. 17 pp.
31. LV Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. "Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones", Tomos X y XII, México 1994, 459 pp.
32. NAHMAD Sitton, Salomón. "La pluralidad étnica y la nación mexicana" en Política Cultural para un país multiétnico. SEP, 1988, Dirección General de Culturas Populares, 276 pp.
33. O'GORMAN Edmundo "Cuatro Historiadores de Indias", Secretaría de Educación Pública, 1972, 251 pp.
34. PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, "Autonomía Indígena", México 1997, 175 pp.
35. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. "Obra jurídica mexicana". (fotocopias)
36. RABASA, Emilio. "Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México", Ed. CNDH, México 1992, 67 pp.
37. RODRÍGUEZ y Rodríguez Jesús, Compilador "Clásicos Mexicanos de Derechos Humanos de la Conquista a la Independencia", Antología de Clásicos de Derechos Humanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1991, 236 pp.
38. SAIZ Valenzuela, Ana Mercedes. "Consideraciones sobre la autonomía del IFE", UNAM 1998. (Tesis de licenciatura)

39. SAN MIGUEL Aguirre Eduardo, "Derechos Humanos, Legislación Nacional y Tratados Internacionales" Comisión Nacional de Derechos Humanos, México D.F, 1994, 197 pp.
40. SARMIENTO, Sergio. "Movimiento Indio y Modernización". 113 pp., fotocopias.
41. SERRA Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo", 4ta edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1968, 742 pp.
42. SIERRA, María Teresa. "La lucha por los derechos indígenas en el Brasil de hoy", Ed. Ciesas, México 1993, 154 pp.
43. STAVENHAGEN, Rodolfo. "Derecho indígena y derechos humanos en América Latina" Editorial Colegio de México , México 1988,383 pp.
44. VALADÉS, Diego. "El derecho académico en México", Ed. UNAM, Secretaría General Auxiliar, México 1989, 209 pp.
45. VILAS, Carlos. "Estado, clases y etnicidad: la costa atlántica de Nicaragua", Editorial Fondo de Cultura Económica. Colección Popular. 3ra. edición, México 1992, 453 pp.
46. ZÁRATE Vidal, Margarita. "Los indios de Brasil: su proceso de lucha", Colección UAM, México 1989, 187 pp.

HEMEROGRAFÍA

1. ABZ , No. 38, 16-enero-97.
2. América Indígena, Revista del Instituto Indigenista Interamericano, No. I Vol. XLIX, México 1981, 734 pp.
3. Análisis político, no. 19 mayo-agosto de 1993, pp. 11 y 12. Año 1, No. 1, Guatemala, Enero-Junio 1990. Año 2, No. 3. Enero-Junio 1991.
4. Bucareli Ocho, Suplemento del Universal, 9-noviembre 97.
5. Cemos Memoria, Revista Mensual de Política y Cultura, Mayo 1992. No. 42. pp. 35-45 y Octubre de 1997, No. 104, pp.62.
6. Confluencias, órgano de difusión de la Reforma Democrática., No. 5, Vol. 1. Enero-1997.
7. Crónica Legislativa Órgano de Información de la LV Legislatura, Año III, No. 14. Abril- Junio.

8. Diario La Nación, Diciembre-1996
9. Economía Informa. Facultad de Economía UNAM. Número 250, Septiembre-1996.
10. Enfoque: información, reflexión, y cultura política. No. 211 (01-febrero-1998).
11. Estudios Internacionales, Publicación del Instituto de Relaciones Internacionales, Año 12, Julio-Diciembre 1995, Guatemala.
12. La Guillotina, No. 38, Primavera 1998.
13. La Jornada. Miércoles 28 de enero de 1998. p. 58. 26-julio-1998.4-marzo-1999
14. La Jornada del Campo, suplemento de La Jornada, martes 25 de abril de 1995, p. 8.
15. Masiosare, Suplemento semanal de La Jornada; México D.F, domingo 10 de enero de 1999, p. 9 y 10, 18-Abril-99.
16. Nexos, Año 22. Vol. XXII, Núm. 258, Junio-1999.
17. Perfil de la Jornada, "A Dos Años", Lunes 16 de febrero de 1998.
18. Quórum, Publicación de Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Año VII, No. 60 Mayo-Junio 1998, 174 pp.
19. Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, vol. 42, num.2, abril-junio, p 569
20. Revista de Estudios Internacionales "IRIPAZ". Año 2, No. 3, Guatemala, enero-junio 1991. pp. 89-97
21. Revista de Estudios Internacionales "IRIPAZ". Año 4, No. 7 y 8, Guatemala, junio-diciembre 1993. p. 134-138,
22. Revista de Estudios Internacionales del IRIPAZ, Año 4, No. 7, Guatemala, Enero-Junio 1993.
23. Rostros y Voces de la Sociedad Civil. Año 2, No. 5. 1996. p 13-16.

LEGISLACIÓN NACIONAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
4. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo
5. Ley Para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

OTRAS FUENTES LEGISLATIVAS

1. Constitución de Colombia.
2. Constitución de Nicaragua
3. Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica.
4. Estatuto de Autonomía de los pueblos indios de Brasil.

ANEXOS

1.- LEY PARA EL DIÁLOGO, LA CONCILIACIÓN Y LA PAZ DIGNA EN CHIAPAS.

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto establecer las bases jurídicas que propicien el diálogo y la conciliación para alcanzar, a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto armado iniciado el 1º de enero de 1994 en el Estado de Chiapas.

Para los efectos de esta ley, se entenderá como EZLN el grupo de personas que se identifica como una organización de ciudadanos mexicanos, mayoritariamente indígenas, que se inconformó por diversas causas y se involucró en el conflicto a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 2. Será objeto del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere el artículo anterior, entre otros, pactar las bases que permitan:

- I. Asegurar la paz digna, justa y duradera en el Estado de Chiapas, dentro del pleno respeto al Estado de derecho;
- II. Atender las causas que generaron el conflicto y promover soluciones concensadas a diversas demandas de carácter político, social, cultural y económico, dentro del Estado de derecho y a través de las vías institucionales;
- III. Propiciar que los integrantes del EZLN participen en el ejercicio de la política dentro de las causas pacíficas que ofrece el estado de derecho, con respeto absoluto a su dignidad y garantías de ciudadanos mexicanos;
- IV. Conciliar las demandas e intereses legítimos de los diversos sectores de la sociedad chiapaneca.;
- V. Promover el bienestar social y el desarrollo económico sustentable en Chiapas; y
- VI. Promover los lineamientos para la amnistía que, como consecuencia del proceso de diálogo y conciliación, concederá en su caso el Congreso de la Unión por los hechos relacionados con el conflicto en el Estado de Chiapas, iniciando a partir del 1º de enero de 1994.

Artículo 3. En el acuerdo de concordia y pacificación previsto en esta Ley, intervendrán los representantes del Gobierno Federal y el EZLN con la participación que corresponda a la Comisión de Concordia y Pacificación.

Artículo 4. Con el objeto de propiciar condiciones para el diálogo y la conciliación, a partir de la fecha de publicación de la presente Ley en el Diario Oficial de la Federación y durante los treinta días naturales inmediatos siguientes, las autoridades judiciales competentes mantendrán suspendidos los procedimientos iniciados en contra de los integrantes del EZLN, que se encuentren sustraídos de la acción de la justicia, y ordenarán que se aplaze, por

dicho término el cumplimiento de las órdenes de aprehensión dictadas dentro de dichos procedimientos. De igual manera, la Procuraduría General de República suspenderá, por el mismo plazo, las investigaciones relativas a los hechos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley.

Artículo 5. El Gobierno Federal pactará con el EZLN los calendarios, agenda y, en general, las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación previstos en este ordenamiento, con concordia y pacificación previstos en este ordenamiento, con la participación que, en su caso, corresponda a la Comisión de Concordia y Pacificación señalada en el artículo 8. Dicha Comisión propondrá por consenso, los espacios específicos para la realización de las negociaciones que deberán ser convenidos por las partes.

Artículo 6. En tanto se desarrolla el diálogo y la negociación, el Gobierno federal adoptará las medidas necesarias para garantizar el libre tránsito de los dirigentes y negociadores del EZLN y asegurar que no serán molestados, en sus personas o posesiones, por autoridad federal alguna.

Las autoridades competentes del Gobierno Federal, se coordinarán con las del Estado de Chiapas y de los municipios respectivos, para que el libre tránsito y la integridad de los dirigentes y negociadores del EZLN, en sus personas y posesiones, quede garantizada, en términos del párrafo anterior, con la intervención que, en su caso, corresponda a la Comisión de Concordia y Pacificación.

En los espacios de negociación, determinados de común acuerdo, no se permitirá la portación de ningún tipo de arma. El Gobierno Federal en coordinación con el Estado de Chiapas, con la intervención que corresponda a la Comisión de Concordia y Pacificación, generará medidas de distensión y demás condiciones físicas y políticas para el diálogo.

Artículo 7. El Gobierno Federal en coordinación con el Gobierno del Estado de Chiapas y los ayuntamientos respectivos, otorgará garantías y facilidades a los indígenas y campesinos de la zona de conflicto para su reintegración y asentamiento en sus comunidades de origen. Ésta disposición es válida para todos los indígenas y campesinos, independientemente de su participación en el grupo involucrado en el conflicto del Estado de Chiapas.

Artículo 8. Se crea la Comisión de Concordia y Pacificación, integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para la el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, que serán invitados con tal objeto.

Esta Comisión coordinará sus acciones con la instancia de mediación reconocida por los negociadores.

Artículo 12. EL Gobierno Federal promoverá la coordinación de acciones con el Gobierno del Estado de Chiapas y de sus ayuntamientos, a fin de que las acciones e inversiones federales, estatales y municipales previstas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas estatal y municipal, apoyen prioritariamente el desarrollo social y económico de las comunidades indígenas y de los campesinos en esa entidad federativa.

En igual forma se promoverá la concertación de acciones con los sectores social y privado, a fin de que contribuyan a establecer y fortalecer el diálogo y cooperación permanentes entre los diversos grupos de la sociedad chiapaneca. Asimismo, se fomentará la creación de fondos mixtos con recursos federales, estatales, municipales y privados para financiar programas específicos destinados a rescatar de la marginación a las citadas comunidades indígenas y de campesinos en el Estado de Chiapas.

Artículo 13. Las autoridades federales, en el ámbito de sus respectivas competencias, mantendrán la soberanía, seguridad y orden público internos, guardando la debida coordinación con las autoridades estatales para tales efectos. Las disposiciones de esta Ley no impiden el ejercicio de facultades otorgadas a las autoridades competentes y fuerzas de seguridad para que cumplan su responsabilidad de garantizar la seguridad interior y la procuración de justicia.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- Esta ley entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Esta Ley será difundida en los medios de comunicación el Estado de Chiapas y deberá fijarse en bandos en las diversas poblaciones que se encuentran en la zona de conflicto, en las lenguas que se hablen en dicha localidad.

TERCERO.- La Comisión de Concordia y Pacificación a que se refiere esta Ley, se instalará a los tres días hábiles de la entrada en vigor de este ordenamiento.

La Presidencia de la Comisión de Concordia y Pacificación estará a cargo, de manera rotativa y periódica, de los representantes del Poder Legislativo Federal. El Secretario Técnico estará a cargo de integrantes de la propia Comisión designados de manera conjunta por los miembros de la misma.

La Comisión podrá designar delegados que se acreditarán ante el Gobierno Federal y el EZLN.

Artículo 9. La Comisión para la Concordia y la Pacificación se encargará de:

I. Coadyuvar para fijar las bases para el diálogo y la negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación a que se refiere esta Ley, las que contendrán, entre otros aspectos, los lugares y condiciones específicos de las negociaciones y la agenda de las mismas;

II. Facilitar el diálogo y la negociación y apoyar la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley;

III. Promover ante las autoridades competentes condiciones para realizar el diálogo en los lugares que hayan sido pactados para las negociaciones; y

IV. Gestionar ante la Secretaría de Gobernación la adopción de las medidas necesarias para la adecuada difusión de esta Ley.

Artículo 10. Una vez que se suscriba el acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere esta Ley, o cuando los negociadores lo consideren procedente, se creará una Comisión de Seguimiento y Verificación, integrada de manera paritaria, en los términos que lo acuerden los propios negociadores y a la que se invitará a sendos representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas.

Igualmente, la Comisión podrá invitar a personas o instituciones que considere conveniente para el mejor cumplimiento de su cometido.

Artículo 11. La Comisión de Seguimiento y Verificación se encargará de:

- I. Dar seguimiento a los compromisos pactados dentro del proceso de concordia y pacificación, con el propósito de promover el cabal cumplimiento de los mismos;
- II. Proponer reformas jurídicas que se deriven del acuerdo de concordia y pacificación previsto en esta Ley; y
- III. Publicar de manera periódica las acciones emprendidas y los resultados alcanzados, derivados del acuerdo para la concordia y pacificación, tendientes a resolver los problemas que dieron lugar al conflicto a que se refiere la presente Ley.

CENTRO DE DOCUMENTACION

"GUILLERMO ROCHITZ ZAPATA"

MEXICO

**"ACUERDOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y EL
EJERCITO ZAPATISTA DE LIBERACION NACIONAL
SOBRE DERECHO Y CULTURA INDIGENA"**

(FORMALIZADO EL 16 DE FEBRERO DE 1996)



INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA

En la segunda parte de la Plenaria Resolutiva del Tema 1 sobre Derechos y Cultura Indígena, y después de las consultas que cada parte realizó, el EZLN y el Gobierno Federal llegaron al siguiente

ACUERDO

Respecto a los documentos "PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN ENVIARÁN A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL", "PROPUESTAS CONJUNTAS QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN SE COMPROMETEN A ENVIAR A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL, CORRESPONDIENTES AL PUNTO 1.4 DE LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO" Y "COMPROMISOS PARA CHIAPAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y FEDERAL Y EL EZLN, CORRESPONDIENTES AL PUNTO 1.3 DE LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO", emanados de la primera parte de la Plenaria Resolutiva correspondiente al tema de Derechos y Cultura Indígena:

A. El Gobierno Federal, a través de su delegación, manifiesta su aceptación de dichos documentos.

B. El EZLN, a través de su delegación, manifiesta su aceptación de dichos documentos. En relación con las cuestiones respecto a las cuales formuló, en la sesión del 14 de febrero de 1996 de esta segunda parte de la Plenaria Resolutiva, propuestas de agregados y de sustituciones o eliminaciones en el texto de los mismos, de acuerdo con los resultados de la consulta realizada por el EZLN, expresa lo siguiente:

1. La delegación del EZLN insiste en señalar la falta de solución al grave problema agrario nacional, y en la necesidad de reformar el Artículo 27 Constitucional, que debe retomar el espíritu de Emiliano Zapata, resumido en dos demandas básicas: la tierra es de quien la trabaja, y Tierra y Libertad. (Documento "Propuestas conjuntas que el Gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento": página 11, apartado 5, "Reformas Constitucionales y Legales", inciso B).

2. Por lo que se refiere al desarrollo sustentable, la delegación del EZLN considera insuficiente que el gobierno indemnice a los pueblos indígenas por los daños ocasionados en sus tierras y territorios, una vez ocasionado el daño. Es necesario desarrollar una política de verdadera sustentabilidad, que preserve las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas, en suma, que contemple los costos sociales de los proyectos de desarrollo. (Documento "Pronunciamento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", página 5, en el subtítulo "Principios de la nueva relación", inciso 2).

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Por el Gob del Estado de Chiapas. *[Handwritten signature]*

[Handwritten signature]
DACHO

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
M. ...

3. En lo referente al tema Situación, Derechos y Cultura de la Mujer Indígena, la delegación del EZLN considera insuficientes los actuales puntos de acuerdo. Por la triple opresión que padecen las mujeres indígenas, como mujeres, como indígenas y como pobres, exigen la construcción de una nueva sociedad nacional, con otro modelo económico, político, social y cultural que incluya a todas y a todos los mexicanos. (Documento 3.2 "Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN", página 9).

4. En términos generales la delegación del EZLN considera necesario que, en cada caso, se expliciten los tiempos y plazos en que los acuerdos deben ser llevados a la práctica, y que, para ello, los pueblos indígenas y las autoridades correspondientes deben programar y calendarizar de mutuo acuerdo su instrumentación.

5. Acerca de las garantías de acceso pleno a la justicia, la delegación del EZLN considera que no puede pasarse por alto la necesidad del nombramiento de intérpretes en todos los juicios y procesos que se sigan a los indígenas, asegurando que dichos intérpretes cuenten con la aceptación expresa del procesado y conozcan tanto el idioma como la cultura y el sistema jurídico indígenas. (Documento 2 "Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento), página 6, subtítulo: "Garantías de acceso pleno a la justicia").

6. La delegación del EZLN considera indispensable que se legisle para proteger los derechos de los migrantes, indígenas y no indígenas, dentro y fuera de las fronteras nacionales. (Documento 1, "Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", página 5, punto 8, subtítulo: "Proteger a los indígenas migrantes"):

7. A fin de fortalecer los municipios, la delegación del EZLN considera que se requieren compromisos explícitos del gobierno para garantizar su acceso a la infraestructura, capacitación y recursos económicos adecuados. (Documento 2 "Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento", página 3).

8. Por lo que se refiere a los medios de comunicación, la delegación del EZLN considera necesario que se garantice el acceso a información veraz, oportuna y suficiente sobre las actividades del gobierno, así como el acceso

Cte Davil

CELO

C.F. Pachio

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

de los pueblos indígenas a los medios de comunicación existentes, y que se garantice el derecho de los pueblos indígenas a contar con sus propios medios de comunicación (radiodifusión, televisión, teléfono, prensa escrita, fax, radios de comunicación, computadoras y acceso a satélite). (Documento 2 "Propuestas conjuntas que el Gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento", página 9, punto 8: "Medios de comunicación").

C. Con relación a las partes de los documentos a las que se refiere el inciso B, ambas delegaciones convienen que, en la oportunidad que identifiquen de común acuerdo durante el diálogo, agotarán los esfuerzos de negociación sobre las mismas.

D. Las Partes harán llegar a las instancias de debate y decisión nacional y a las instancias que correspondan los tres documentos que se acompañan, mismos que contienen los acuerdos y compromisos alcanzados por las Partes.

E. Ambas partes asumen el compromiso de enviar el presente resolutivo a las instancias de debate y decisión nacional y a las instancias del estado de Chiapas que correspondan, en el entendido de que los puntos señalados en el inciso B también deberán ser consideradas, por dichas instancias, como materia producto del diálogo.

El presente y los tres documentos que lo acompañan, quedan debidamente formalizados como acuerdos en los términos de las Reglas de Procedimiento y de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, y se integran como tales al Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad.

16 de febrero de 1996.

Ete Davil

C. E. Pacheco
C. A. Turf
C. A. Herrera

[Signature]
[Signature]

[Signature]
[Signature]

C. E. Salgado
C. E. Z. [Signature]
C. E. [Signature]
C. [Signature]

C. A. [Signature]
C. E. [Signature]
María Alicia

[Signature]
[Signature]
 Por el Gob.
 del Estado de
 Chiapas
[Signature]

[Signature]

**PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN
ENVIARÁN A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL**

16 de Febrero de 1996.

En el marco del diálogo celebrado entre el EZLN y el Gobierno Federal para lograr un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad, celebrado en la sede de San Andrés, Chiapas, las Partes han discutido el tema de Derechos y Cultura Indígena y han acordado, en los términos del inciso 1.5. de las Reglas de Procedimiento, emitir el presente pronunciamiento.

La reunión Plenaria Resolutiva del EZLN y el Gobierno Federal sobre Derechos y Cultura Indígena, es la ocasión y el foro más adecuados para que el Gobierno Federal y el EZLN presenten la propuesta para una "Nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado".

Este pronunciamiento contiene los principios y fundamentos necesarios para la construcción de un pacto social integrador de una nueva relación entre los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado. Este pacto social para una nueva relación parte de la convicción de que una nueva situación nacional y local para los pueblos indígenas sólo podrá arraigar y culminar con la participación de los propios indígenas y la sociedad en su conjunto, en el marco de una profunda reforma del Estado.

CONTEXTO DE LA NUEVA RELACIÓN

1. La historia confirma que los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política. Confirma también que han persistido frente a un orden jurídico cuyo ideal ha sido la homogeneización y asimilación cultural. Confirma, finalmente, que para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad, incluidos, ante todo, los propios pueblos indígenas.

Se requiere una nueva política de Estado, no de coyuntura, que el actual Gobierno Federal se compromete a desarrollar en el marco de una profunda reforma del Estado, que impulse acciones para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia de los pueblos indígenas, y que fortalezca su participación en las diversas instancias y procesos de toma de decisiones, con una política incluyente.

Se requiere el concurso de todos los ciudadanos y organizaciones civiles, que el actual Gobierno Federal se compromete a propiciar, para desterrar mentalidades, actitudes y comportamientos discriminatorios hacia los indígenas, y para desarrollar

S. F. A. C. H. I. O.
C. F. A. C. H. I. O.
AT. V. C. N. A. T.

una cultura de la pluralidad y la tolerancia que acepte sus visiones del mundo, sus formas de vida y sus conceptos de desarrollo.

Se requiere la participación de los pueblos indígenas, que el actual Gobierno Federal se comprometa a reconocer y estimular, para que sean los actores fundamentales de las decisiones que afectan su vida, y reafirmen su condición de mexicanos con pleno uso de derechos que por su papel en la edificación de México tienen ganada por derecho propio.

En síntesis, se requiere un nuevo esfuerzo de unidad nacional, que el actual Gobierno Federal, con la participación de los pueblos indígenas y el conjunto de la sociedad, se comprometa a impulsar, para que no haya mexicanos con potencialidades restringidas, que debe servir para que México se engrandezca asumiendo con orgullo la historia milenaria y la riqueza espiritual de los pueblos indígenas, y para que desarrolle a plenitud todas sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales.

2. Las condiciones de pobreza y marginación que afectan a los pueblos indígenas, muestran el carácter desigual del desarrollo de la sociedad mexicana, y definen el alcance de las exigencias de justicia social que debe atender el Estado para concurrir al progreso de ese importante núcleo de mexicanos.

El Gobierno Federal está conciente de esa responsabilidad, y expresa su firme voluntad de impulsar las políticas y emprender las acciones que resuelvan esa tarea nacional. Asume cabalmente el compromiso de fortalecer la participación de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional, en un marco de respeto a sus tradiciones, instituciones y organizaciones sociales, y de mayores oportunidades para mejorar sus niveles de vida, de mayores espacios políticos y culturales para avances futuros, y de mayor acceso a la construcción conjunta de una sociedad más moderna y eficiente, más vigorosa y unida, más plural y tolerante, y que distribuya equitativamente los frutos del desarrollo. Los pueblos indígenas contribuirán con lo mejor de sus propias culturas a esa edificación de una sociedad plural y tolerante.

Las perspectivas de desarrollo de México están estrechamente condicionadas a la tarea histórica de eliminar la pobreza, la marginación y la insuficiente participación política de millones de indígenas mexicanos. El objetivo de construir una sociedad más justa y menos desigual es la piedra angular para alcanzar un desarrollo más moderno y construir una sociedad más democrática. Estas metas son parte esencial del proyecto de nación que el pueblo de México desea, no sólo como compromiso moral de la sociedad y de los pueblos indígenas y como responsabilidad indeclinable del Gobierno de la República, sino como condición indispensable para asegurar el tránsito a mejores niveles de desarrollo del país.

Para el Gobierno Federal, la tarea histórica y la demanda actual, social y estructural, de combatir la pobreza y la marginación de los pueblos indígenas, requiere de su participación y la de la sociedad en su conjunto, como factores determinantes para impulsar el necesario establecimiento de una nueva relación entre los pueblos indígenas del país y el Estado, sus instituciones y niveles de gobierno.

CONAF
COCOM

Esteban

Esteban

David

David

Chicho

Chicho

Esta nueva relación debe superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la naturaleza pluricultural de la nación mexicana y a los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular con el Convenio 169 de la OIT.

El Gobierno Federal asume que el establecimiento de esta nueva relación con los pueblos indígenas, le asigna el compromiso de contribuir a resolver sus problemas esenciales, y de que esa acción deberá expresarse en políticas sistemáticas y concretas, con apego a las modalidades que impongan las diversidades regionales y las características propias de cada pueblo indígena.

COMPROMISOS DEL GOBIERNO FEDERAL CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS

3. Las responsabilidades que el Gobierno Federal asume como compromisos que el Estado mexicano debe cumplir con los pueblos indígenas en su nueva relación son:

1. Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución general. El Estado debe promover el reconocimiento, como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas que son los que "descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones" sobre pueblos indígenas.¹ El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.

2. Ampliar participación y representación políticas. El Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República mexicana. El reclamo de que las voces y demandas de los indígenas sean escuchadas y atendidas debe llevar al reconocimiento de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, dentro del marco de la nación mexicana, y a una decisiva reforma del Estado en materia de prácticas institucionales. El Gobierno Federal promoverá las reformas constitucionales y legales que correspondan a los acuerdos y consensos alcanzados.

¹ Definición de "pueblos indígenas" del Convenio 169 de la OIT, art. 1, incisos b y c, aceptado por el Estado mexicano.

C.F. Davila

C.F. Davila

C.F. Davila

C.F. Davila

C.F. Davila

C.F. Davila

Secretaría de Economía
10/09/05

3. **Garantizar acceso pleno a la justicia.** El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a especificidades culturales y a sus sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto a los derechos humanos. Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos a los pueblos y comunidades indígenas, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos, y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.
4. **Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas.** El Estado debe impulsar políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y ampliación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas; de promoción y coordinación de las actividades e instituciones dedicadas al desarrollo de las culturas indígenas, con la participación activa de los pueblos indígenas; y de incorporación del conocimiento de las diversas prácticas culturales en los planes y programas de estudio de las instituciones educativas públicas y privadas. El conocimiento de las culturas indígenas es enriquecimiento nacional y un paso necesario para eliminar incomprensiones y discriminaciones hacia los indígenas.
5. **Asegurar educación y capacitación.** El Estado debe asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización. Con procesos de educación integral en las comunidades que les amplíen su acceso a la cultura, la ciencia y la tecnología; educación profesional que mejore sus perspectivas de desarrollo; capacitación y asistencia técnica que mejore los procesos productivos y calidad de sus bienes; y capacitación para la organización que eleve la capacidad de gestión de las comunidades. El Estado deberá respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La educación que imparta el Estado debe ser intercultural. Se impulsará la integración de redes educativas regionales que ofrezcan a las comunidades la posibilidad de acceder a los distintos niveles de educación.
6. **Garantizar la satisfacción de necesidades básicas.** El Estado debe garantizar a los pueblos indígenas condiciones que les permitan ocuparse de su alimentación, salud y servicios de vivienda en forma satisfactoria y por lo menos un nivel de bienestar aceptable. La política social impulsará programas prioritarios para que la población infantil de los pueblos indígenas mejore sus niveles de salud y alimentación, y de apoyo a la actividad y capacitación de las mujeres indígenas.
7. **Impulsar la producción y el empleo.** El Estado debe impulsar la base económica de los pueblos indígenas con estrategias específicas de desarrollo acordadas con ellos, que aprovechen sus potencialidades humanas mediante actividades industriales y agroindustriales que cubran sus necesidades y produzcan excedentes para los mercados; que coadyuven a generar empleo

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature: C. F. Davila

Handwritten signature: Cruzobedo

Handwritten signature: C.F. Davila

Handwritten signatures: Juan... and others

a través de procesos productivos que incrementen el valor agregado de sus recursos; y que mejoren la dotación de servicios básicos de las comunidades y su entorno regional. Los programas de desarrollo rural de las comunidades indígenas se sustentarán en procesos de planeación en los que el papel de sus representantes será central desde el diseño hasta la ejecución.

8. Proteger a los indígenas migrantes. El Estado debe impulsar políticas sociales específicas para proteger a los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, con acciones interinstitucionales de apoyo al trabajo y educación de las mujeres, y de salud y educación de niños y jóvenes, las que en las regiones rurales deberán estar coordinadas en las zonas de aportación y en las de atracción de jornaleros agrícolas.

PRINCIPIOS DE LA NUEVA RELACIÓN

4. El Gobierno Federal asume el compromiso de que los Principios que deben normar la acción del Estado en su nueva relación con los pueblos indígenas son:

1. Pluralismo. El trato entre los pueblos y culturas que forman la sociedad mexicana ha de basarse en el respeto a sus diferencias, bajo el supuesto de su igualdad fundamental. Como consecuencia, ha de ser política del Estado normar su propia acción y fomentar en la sociedad una orientación pluralista, que combata activamente toda forma de discriminación y corrija las desigualdades económicas y sociales. Igualmente, será necesario avanzar hacia la conformación de un orden jurídico nutrido por la pluriculturalidad, que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas. El reconocimiento y promoción de la naturaleza pluricultural de la nación significa que, con el propósito de fortalecer la cultura de la diversidad y la tolerancia en un marco de unidad nacional, la acción del Estado y sus instituciones debe realizarse sin hacer distinciones entre indígenas y no indígenas o ante cualquier opción sociocultural colectiva. El desarrollo de la nación debe sustentarse en la pluralidad, entendida como convivencia pacífica, productiva, respetuosa y equitativa de lo diverso.

2. Sustentabilidad. Es indispensable y urgente asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios que ocupan y utilizan de alguna manera los pueblos indígenas, según los define el artículo 13.2. del Convenio 169 de la OIT. Respetando la diversidad cultural de los pueblos indígenas, las acciones de los niveles de gobierno y las instituciones del Estado mexicano deben considerar criterios de sustentabilidad. Las modalidades tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales que ponen en práctica los pueblos y comunidades indígenas, forman parte de sus estrategias de persistencia cultural y de nivel de vida. Se impulsará el reconocimiento, en la legislación, del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a recibir la indemnización correspondiente cuando la explotación de los recursos naturales, que el Estado realice, ocasione daños en su hábitat que vulnere

5
Santos
J. L. O. N. M.
LOWM

su reproducción cultural. Para los casos en los que el daño ya se hubiera causado, y los pueblos demuestren que las compensaciones otorgadas no permiten su reproducción cultural, se promoverá el establecimiento de mecanismos de revisión que permitan que, de manera conjunta, el Estado y los afectados analicen el caso concreto. En ambos casos, los mecanismos compensatorios buscarán asegurar el desarrollo sustentable de los pueblos y comunidades indígenas. De común acuerdo con los pueblos indígenas, el Estado impulsará acciones de rehabilitación de esos territorios según lo define el artículo 13.2. del Convenio 169 de la OIT, y respaldará sus iniciativas para crear condiciones que aseguren la sustentabilidad de sus prácticas de producción y de vida.

3. **Integralidad.** El Estado debe impulsar la acción integral y concurrente de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Debe, asimismo, propiciar el manejo honesto y transparente de los recursos públicos destinados al desarrollo de los pueblos indígenas, a través de una mayor participación indígena en la toma de decisiones y en la contraloría social del gasto público.

4. **Participación.** El Estado debe favorecer que la acción institucional impulse la participación de los pueblos y comunidades indígenas y respete sus formas de organización interna, para alcanzar el propósito de fortalecer su capacidad de ser los actores decisivos de su propio desarrollo. Debe promover, en colaboración con las expresiones organizativas de los pueblos indígenas, que estos vigoricen sus capacidades de decisión y gestión. Y debe asegurar la adecuada corresponsabilidad del gobierno y los pueblos indígenas en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de acciones que actúan sobre los indígenas. Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas con los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.

5. **Libre determinación.** El Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del nuevo marco normativo para los pueblos indígenas. Esto implica respetar sus identidades, culturas y formas de organización social. Respetará, asimismo, las capacidades de los pueblos y comunidades indígenas para determinar sus propios desarrollos. Y en tanto se respeten el interés nacional y público, los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado mexicano no intervendrán unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación, y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos naturales.

+ *[Signature]*
No. *[Signature]* *[Signature]*
locos

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

NUEVO MARCO JURIDICO

5. El establecimiento de la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, tiene como un punto de partida necesario la edificación de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas. El Gobierno Federal asume el compromiso de impulsar las siguientes acciones:

1. El reconocimiento en la Constitución Política nacional de demandas indígenas que deben quedar consagradas como derechos legítimos.
 - a) Derechos Políticos. Para fortalecer su representación política y participación en las legislaturas y en el gobierno, con respeto a sus tradiciones para garantizar la vigencia de sus formas propias de gobierno interno.
 - b) Derechos de jurisdicción. Para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respeto a los derechos humanos.
 - c) Derechos sociales. Para que se garanticen sus formas de organización social, la satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales y sus instituciones internas.
 - d) Derechos económicos. Para que se desarrollen sus esquemas y alternativas de organización para el trabajo y de mejora de la eficiencia de la promoción.
 - e) Derechos culturales. Para que desarrollen su creatividad y diversidad cultural y persistencia de sus identidades.

2. El reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público, el derecho a asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.

3. El reconocimiento de que en las legislaciones de los estados de la República, deben quedar establecidas las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones diversas y legítimas de los pueblos indígenas.

etc David

C.F. Pacheco

etc Pacheco

etc Pacheco

En la determinación del marco jurídico y en la definición de las particularidades de la nueva relación del Estado con los indígenas, el Poder Legislativo será decisivo. El Gobierno Federal propondrá al Congreso de la Unión que establezca un nuevo marco jurídico nacional para los pueblos indígenas, y a los Congresos de los estados que consagren legalmente las especificidades que mejor reflejen las diversas situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas del país.

Sección de Asesoría Jurídica
10/02/00
10/02/00

4. En la Constitución de la República deberán reformarse varios artículos. El Gobierno Federal se compromete a impulsar las siguientes reformas:
- a) Artículo 4°. Para que las demandas arriba señaladas (puntos 1. y 2) queden consagradas como derechos legítimos.
 - b) Artículo 115. Para que se fortalezca el pacto federal y se garantice la participación de las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos y de los municipios mayoritariamente indígenas en los asuntos públicos.
 - c) Otros artículos derivados de las anteriores reformas y para expresar en la Carta Magna los contenidos de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas.

5. En las leyes reglamentarias e instrumentos jurídicos de carácter federal que correspondan, deberán asentarse las disposiciones que las hagan compatibles con las reformas constitucionales sobre nuevos derechos indígenas.

Al respecto, el Gobierno Federal se compromete a impulsar que, a partir de las reformas constitucionales, se emita la legislación general que permita contar de inmediato con mecanismos y procedimientos jurídicos para,

- a) que se inicie la revisión y modificación de las diversas leyes federales;
- b) que se legisle en los estados de la República.

6. En la legislación de los estados de la República relativa a las características de libre determinación y autonomía indígena, el Gobierno Federal reconoce que se deben tomar en consideración los siguientes elementos:

- a) En donde coexistan diversos pueblos indígenas, con diferentes culturas y situaciones geográficas, con distintos tipos de asentamiento y organización política, no cabría adoptar un criterio uniforme sobre las características de autonomía indígena a legislar.
- b) Las modalidades concretas de autonomía deberán definirse con los propios indígenas.
- c) Para determinar de manera flexible las modalidades concretas de libre determinación y autonomía en la que cada pueblo indígena encuentre mejor reflejada su situación y sus aspiraciones, deberán considerarse diversos criterios como: la vigencia de sus sistemas normativos internos y sus instituciones comunitarias; los grados de relación intercomunitaria, intermunicipal y estatal; la presencia y relación entre indígenas y no indígenas; el patrón de asentamiento poblacional y la situación geográfica, los grados de participación en las instancias de representación política y niveles de gobierno, entre otros.

El Gobierno Federal se compromete, en un marco de pleno respeto republicano, a impulsar que los Gobiernos y las legislaturas de los estados de la República consideren, entre otros, estos elementos como criterios en la legislación para construir las características de libre determinación y autonomía indígena.

Se acuerda en el NAI
 10/06/2008

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

PROPUESTAS CONJUNTAS QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN SE COMPROMETEN A ENVIAR A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL, CORRESPONDIENTES AL PUNTO 1.4. DE LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO

Febrero 16, 1996

Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas:

En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

I.

- 1.- Impulsar una profunda transformación del Estado, así como de las relaciones políticas, sociales, culturales y económicas con los pueblos indígenas que satisfaga sus demandas de justicia.
- 2.- Impulsar la celebración de un nuevo pacto social incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad fundamental de la sociedad mexicana y en la contribución que los pueblos indígenas pueden hacer a la unidad nacional, a partir del reconocimiento constitucional de sus derechos y en particular de sus derechos a la libre determinación y a la autonomía.
- 3.- Las reformas legales que se promuevan deberán partir del principio jurídico fundamental de la igualdad de todos los mexicanos ante la ley y los órganos jurisdiccionales, y no creación de fueros especiales en privilegio de persona alguna, respetando el principio de que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

C. David

C. F. Apicho

+ Samuel
del EZLN

Burg

Jing

Por el Gob del Estado de Chiapas
David Irujo

4.- Las modificaciones constitucionales representan un punto medular para la nueva relación de los pueblos indígenas y el Estado en el marco de la reforma del Estado, para que sus reivindicaciones encuentren respaldo en el estado de derecho.

II.

1.- La creación de un nuevo marco jurídico que establezca una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, con base en el reconocimiento de su derecho a la libre determinación y de los derechos jurídicos, políticos, sociales, económicos y culturales que de él se derivan. Las nuevas disposiciones constitucionales deben incluir un marco de autonomía.

2.- Dicho marco jurídico ha de edificarse a partir de reconocer la libre determinación de los pueblos indígenas, que son los que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la imposición del régimen colonial, mantienen identidades propias, conciencia de las mismas y la voluntad de preservarlas, a partir de sus características culturales, sociales, políticas y económicas, propias y diferenciadas. Esos atributos le dan el carácter de pueblos y como tales se constituyen en sujetos de derecho a la libre determinación.

La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado Nacional. Los pueblos indígenas podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que la hagan valer, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, conforme a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa. El ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas contribuirá a la unidad y democratización de la vida nacional y fortalecerá la soberanía del país.

Resulta pertinente reconocer, como demanda fundamental de los pueblos indígenas, su derecho a la autonomía, en tanto colectividades con cultura diferente y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado Nacional. Este reconocimiento tiene su base en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Senado de la República. En este sentido, el reconocimiento de la autonomía se basa en el concepto de pueblo indígena fundado en criterios históricos y de identidad cultural.

3.- La legislación nacional debe reconocer a los pueblos indígenas como los sujetos de los derechos a la libre determinación y autonomía.

Senado de la República
Comisión de Asesoría
J. J. J. J.
10000

4.- Se propone al Congreso de la Unión reconocer, en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público, el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse, a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas .

Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.

Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización en los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá basarse en consulta a las poblaciones involucradas en ella.

A fin de fortalecer el pacto federal es indispensable revisar a fondo no sólo las relaciones entre la Federación y los gobiernos estatales sino además, la relación entre éstos y los municipios.

Se propone la integración del municipio con población mayoritariamente indígena no como un tipo diferente de municipio, sino como aquel que en el marco del concepto general de esta institución política permita, por un lado, la participación indígena en su composición e integración y al mismo tiempo fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos.

En lo que hace a los municipios con población mayoritariamente indígena, reafirmando el pleno significado del municipio libre en que se sustenta el federalismo, se estima necesario que sean fortalecidos constitucionalmente, de tal manera que:

- a) se les dote de funciones para garantizar el ejercicio de la autonomía a los pueblos indígenas;
- b) se revise la organización prevista en la Ley Orgánica Municipal, para adecuarlos y orientarlos a los nuevos retos del desarrollo y, de manera particular, a las necesidades y nuevas formas de organización relacionadas con los pueblos indígenas.

5.- Se propone al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los estados de la República reconocer y establecer las características de libre determinación y los niveles y modalidades de autonomía, tomando en cuenta que ésta implica:

C.F. David Cetezobedo

C.F. ACHO

Banco

J

Widling

+ Samuel Ruiz
Dr. LEONARDO
[Signature]
COLOP

a) *Territorio.* Todo pueblo indígena se asienta en un territorio que cubre la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas ocupan o utilizan de alguna manera. El territorio es la base material de su reproducción como pueblo y expresa la unidad indisoluble hombre-tierra-naturaleza.

b) *Ámbito de aplicación.* La jurisdicción es el ámbito espacial, material y personal de vigencia y validez en que los pueblos indígenas aplican sus derechos. El Estado Mexicano reconocerá la existencia de los mismos.

c) *Competencias.* Se necesita configurar una atribución concurrente con las instancias de gobierno federal, estatal y municipal, así como una distribución de competencias políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, educativas, judiciales, de manejo de recursos y protección de la naturaleza entre estas instancias políticas de gobierno del Estado Mexicano, a efecto de responder de manera oportuna a los requerimientos y demandas de los pueblos indígenas. Asimismo, se requerirá especificar las facultades, funciones y recursos que sean susceptibles de ser transferidas a las comunidades y pueblos indígenas bajo los criterios establecidos en el apartado 5.2. del documento intitulado "Pronunciamientos Conjuntos", así como las diversas modalidades de participación de las comunidades y pueblos frente a las instancias de gobierno, a fin de interactuar y coordinar sus acciones con las mismas, particularmente a nivel municipal.

d) *Autodesarrollo.* Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

e) *Participación en los órganos de representación nacional y estatal.* Ha de asegurarse la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas en el ámbito legislativo y los niveles de gobierno, respetando sus diversas características socioculturales, a fin de construir un nuevo federalismo.

Se propone al Congreso de la Unión el reconocimiento, en reformas constitucionales y políticas que se deriven, del derecho de la mujer indígena para participar, en un plano de igualdad, con el varón en todos los niveles de gobierno y en el desarrollo de los pueblos indígenas.

C. F. Davila
C. F. Davila

C. F. A. C. A. G.

Sanchez

[Signature]

Widening

[Signature]
1000

6.- Se propone al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados de la República que, en el reconocimiento de la autonomía indígena y para la determinación de sus niveles, tomen en consideración los principales derechos que son objeto de la misma; estableciéndose las modalidades que se requieran para asegurar su libre ejercicio. Entre dichos derechos podrían destacar los siguientes:

- a) ejercer el derecho a desarrollar sus formas específicas de organización social, cultural, política y económica;
- b) obtener el reconocimiento de sus sistemas normativos internos para la regulación y sanción, en tanto no sean contrarios a las garantías constitucionales y a los derechos humanos, en particular los de las mujeres;
- c) acceder de mejor manera a la jurisdicción del Estado;
- d) acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación;
- e) promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural;
- f) interactuar en los diferentes niveles de representación política, de gobierno y de administración de justicia;
- g) concertar con otras comunidades de sus pueblos o de otros, la unión de esfuerzos y coordinación de acciones para la optimización de sus recursos, el impulso de proyectos de desarrollo regional y en general para la promoción y defensa de sus intereses;
- h) designar libremente a sus representantes, tanto comunitarios como en los órganos de gobierno municipal, y a sus autoridades como pueblos indígenas, de conformidad con las instituciones y tradiciones propias de cada pueblo;
- i) promover y desarrollar sus lenguas y culturas, así como sus costumbres y tradiciones tanto políticas como sociales, económicas, religiosas y culturales.

III.

1.- Ampliación de la participación y representación políticas. Fortalecimiento municipal. Es conveniente prever a nivel constitucional los mecanismos necesarios que:

- a) Aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales, incorporando nuevos criterios en la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas;
- b) Permitan su participación en los procesos electorales sin la necesaria participación de los partidos políticos.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signatures and notes]

c) Garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en la difusión y vigilancia de dichos procesos;

d) Garanticen la organización de los procesos de elección o nombramiento propios de las comunidades o pueblos indígenas en el ámbito interno.

e) Reconocer las figuras del sistema de cargos y otras formas de organización, métodos de designación de representantes, y toma de decisiones en asamblea y de consulta popular.

f) Establecer que los agentes municipales o figuras afines sean electos o, en su caso, nombrados por los pueblos y comunidades correspondientes.

g) Prever en la legislación a nivel estatal los mecanismos que permitan la revisión y, en su caso, modificación de los nombres de los municipios, a propuesta de la población asentada en las demarcaciones correspondientes.

este abede

cte. Davil

San Blas

Fierro

2.- *Garantía de acceso pleno a la justicia.* El Estado debe garantizar el acceso pleno de los pueblos a la jurisdicción del Estado mexicano, con reconocimiento y respeto a sus propios sistemas normativos internos, garantizando el pleno respeto de los derechos humanos. Promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos, entendiéndose por esto los conflictos de convivencia interna de los pueblos y comunidades, para aplicar justicia sobre la base de sus sistemas normativos internos y, que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

El reconocimiento de espacios jurisdiccionales a las autoridades designadas en el seno de las comunidades, pueblos indígenas y municipios, a partir de una redistribución de competencias del fuero estatal, para que dichas autoridades estén en aptitud de dirimir las controversias internas de convivencia, cuyo conocimiento y resolución impliquen una mejor procuración e impartición de justicia.

La marginación en que viven los pueblos indígenas y las condiciones de desventaja en las que acceden al sistema de impartición y procuración de justicia, plantean la necesidad de una profunda revisión del marco jurídico federal y estatal, a fin de garantizar el efectivo acceso de los pueblos indígenas y, en su caso, de sus integrantes a la jurisdicción del Estado, y con ello evitar una parcial impartición de justicia en detrimento de este sector de la población.

C.F. Pacheco

Andrés

¹ Las figuras de plebiscito y referéndum se examinarán en la Mesa Democracia y Justicia.

+ Secretario de Justicia
Al: Dr. [Signature]

En las reformas legislativas que enriquezcan los sistemas normativos internos deberá determinarse que, cuando se impongan sanciones a miembros de los pueblos indígenas, deberán tenerse en cuenta las características económicas, sociales y culturales de los sancionados, privilegiando sanciones distintas al encarcelamiento; y que preferentemente puedan compurgar sus penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio y, en su caso, se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

Se impulsará la inserción de las normas y prácticas jurídicas de las comunidades indígenas como fuente de derecho aplicable a los procedimientos y a las resoluciones de las controversias que estén a cargo de sus autoridades así como, a título de garantía constitucional, se tomen en consideración en los juicios federales y locales en que los indígenas sean parte.

3.- *Conocimiento y respeto a la cultura indígena.* Se estima necesario elevar a rango constitucional el derecho de todos los mexicanos a una educación pluricultural que reconozca, difunda y promueva la historia, costumbres, tradiciones y, en general, la cultura de los pueblos indígenas, raíz de nuestra identidad nacional.

El Gobierno Federal promoverá las leyes y las políticas necesarias para que las lenguas indígenas de cada estado tengan el mismo valor social que el español y promoverá el desarrollo de prácticas que impidan su discriminación en los trámites administrativos y legales.

El Gobierno Federal se obliga a la promoción, desarrollo, preservación y práctica en la educación de las lenguas indígenas y se propiciará la enseñanza de la escrito-lectura en su propio idioma; y se adoptarán medidas que aseguren a estos pueblos la oportunidad de dominar el español.

El conocimiento de las culturas indígenas es enriquecimiento nacional y un paso necesario para eliminar incompreensiones y discriminaciones hacia los indígenas.

4.- *Educación Integral Indígena.* Los gobiernos se comprometen a respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su propio espacio cultural. La asignación de los recursos financieros, materiales y humanos deberá ser con equidad para instrumentar y llevar a cabo acciones educativas y culturales que determinen las comunidades y pueblos indígenas.

El Estado debe hacer efectivo a los pueblos indígenas su derecho a una educación gratuita y de calidad, así como fomentar la participación de las comunidades y pueblos indígenas para seleccionar, ratificar y remover a sus docentes tomando en cuenta criterios académicos y de desempeño profesional

+ Secretaría de Educación Pública
Diciembre de 1974
CONTI
Lombos

Cte. David de Chabon

C. F. Pacheco

Guerra

Amador

Andrés

previamente convenidos entre los pueblos indígenas y las autoridades correspondientes, y a formar comités de vigilancia de la calidad de la educación en el marco de sus instituciones.

Se ratifica el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos indígenas. Se establece como potestad de las entidades federativas, en consulta con los pueblos indígenas, la definición y desarrollo de programas educativos con contenidos regionales, en los que deben reconocer su herencia cultural. Por medio de la acción educativa será posible asegurar el uso y desarrollo de las lenguas indígenas, así como la participación de los pueblos y comunidades de conformidad con el espíritu del Convenio 169 de la OIT.

5.- *La satisfacción de necesidades básicas.* El Estado debe impulsar mecanismos para garantizar a los pueblos indígenas condiciones que les permitan ocuparse de su alimentación, salud y vivienda, en forma satisfactoria, y por lo menos a un nivel de bienestar adecuado. La política social debe impulsar programas prioritarios para que la población infantil de los pueblos indígenas mejore sus niveles de salud y alimentación, y de apoyo, en un plan igualitario, la capacitación de las mujeres, ampliando su participación en la organización y el desarrollo de la familia y la comunidad. Deber darse prioridad a la intervención de la mujer indígena en las decisiones sobre sus proyectos de desarrollo económico, político, social y cultural.

6.- *La producción y el empleo.* Históricamente, los modelos de desarrollo no han tomado en cuenta los sistemas productivos de los pueblos indígenas. En consecuencia, debe fomentarse el aprovechamiento de sus potencialidades.

Se debe buscar el reconocimiento, en el sistema jurídico mexicano, federal y estatal, del derecho de los pueblos indígenas al uso sostenible y a todos los beneficios derivados del uso y aprovechamiento de los recursos naturales de los territorios que ocupan o utilizan de alguna manera para que, en un marco de desarrollo global, se supere el atraso económico y el aislamiento, lo que implica también un aumento y reorientación del gasto social. El Estado debe fomentar el desarrollo de la base económica de los pueblos indígenas y garantizar la participación de los mismos en el diseño de las estrategias encaminadas a mejorar sus condiciones de vida y su dotación de servicios básicos.

7.- *Protección a indígenas migrantes.* El Estado debe impulsar políticas sociales específicas que proteja a los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como más allá de las fronteras, con acciones interinstitucionales de apoyo al trabajo y educación de las mujeres, y de salud y educación de niños y jóvenes, las que en las regiones rurales deberán estar coordinadas en las zonas de aportación y en las de atracción de jornaleros agrícolas.

4. *Siglo Veintiuno*
Dr. *[Signature]* GNAI
10/00/03

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

8.- *Medios de comunicación.* A fin de propiciar un diálogo intercultural desde el nivel comunitario hasta el nacional, que permita una nueva y positiva relación entre los pueblos indígenas y entre éstos y el resto de la sociedad, es indispensable dotar a estos pueblos de sus propios medios de comunicación, los cuales son también instrumentos claves para el desarrollo de sus culturas. Por tanto, se propondrá a las instancias nacionales respectivas, la elaboración de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

Los gobiernos Federal y Estatal promoverán que los medios de comunicación indígenas se conviertan en medios de comunicación indígena, a demanda de las comunidades y pueblos indígenas.

El Gobierno Federal recomendará a las instancias respectivas que las 17 radiodifusoras del INI sean entregadas a las comunidades indígenas de sus respectivas regiones, con la transferencias de permisos, infraestructura y recursos, cuando exista solicitud expresa de las comunidades indígenas en este sentido.

Asimismo, es necesario un nuevo marco jurídico en materia de medios de comunicación que considere los siguientes aspectos: la pluriculturalidad nacional; el derecho al uso de las lenguas indígenas en los medios; el derecho de réplica; garantías a los derechos de expresión, información y comunicación; la participación democrática de las comunidades y pueblos indígenas ante las instancias de decisión en materia de comunicación. La participación de los interesados en la ciudadanización de las instancias de decisión en materia de comunicación, mediante la creación del Ombudsman de la comunicación o del Consejo ciudadano de la comunicación.

IV. LA ADOPCIÓN DE LOS SIGUIENTES PRINCIPIOS, QUE DEBEN NORMAR LA NUEVA RELACIÓN ENTRE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y EL ESTADO Y EL RESTO DE LA SOCIEDAD:

1.- *Pluralismo.* El trato entre los pueblos y culturas que forman la sociedad mexicana ha de basarse en el respeto a sus diferencias, bajo el supuesto de su igualdad fundamental. Como consecuencia, ha de ser política de Estado normar su acción, fomentando en la sociedad una orientación pluralista, que combata activamente toda forma de discriminación y corrija las desigualdades económicas y sociales. Igualmente, será necesario avanzar hacia la conformación de un orden jurídico nutrido por la pluriculturalidad, que refleje el diálogo intercultural, con

Sancti Spiritus
D. L. de la CONAFI
10/00/05

3/10/05

[Signature]

Wendy [Signature]

[Signature]

CTE [Signature]

normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas.

Des. David C. Sánchez

2.- *Libre determinación.* El Estado respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas, en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y practicarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del nuevo marco normativo para los pueblos indígenas. Esto implica respetar sus identidades culturales y formas de organización social. Respetará asimismo las capacidades de los pueblos y comunidades indígenas para determinar su propio desarrollo, en tanto se respete el interés nacional y público. Los distintos niveles de gobierno e instituciones del Estado Mexicano no intervendrán unilateralmente en los asuntos y decisiones de los pueblos y comunidades indígenas, en sus organizaciones y formas de representación y en sus estrategias vigentes de aprovechamiento de los recursos.

3.11.11
J. J.

3.- *Sustentabilidad.* Es indispensable y urgente asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios de los pueblos indígenas. Se impulsará el reconocimiento, en la legislación, del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a recibir la indemnización correspondiente, cuando la explotación de los recursos naturales que el Estado realice, ocasione daños en su hábitat que vulneren su reproducción cultural. Para los casos en los que el daño ya se hubiera causado, y los pueblos demuestren que las compensaciones otorgadas no permiten su reproducción cultural, se promoverá el establecimiento de mecanismos de revisión que permitan que de manera conjunta, el Estado y los afectados analicen el caso concreto. En ambos casos los mecanismos compensatorios buscarán asegurar el desarrollo sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, impulsar, de común acuerdo con los pueblos indígenas, acciones de rehabilitación de esos territorios, y respaldar sus iniciativas para crear condiciones que aseguren la sustentabilidad de sus prácticas de producción y de vida.

C.F. Sánchez

4.- *Consulta y acuerdo.* Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

Amel (1) 11.11.11

Sec. de A.C. 11.11.11
10000

Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

Handwritten signature

Puesto que las políticas en las áreas indígenas no solo deben ser concebidas con los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas.

5.- Fortalecimiento del Sistema Federal y Descentralización democrática. La nueva relación con los pueblos indígenas comprende un proceso de descentralización de las facultades, funciones y recursos de las instancias federales y estatales a los gobiernos municipales, en el espíritu del punto 5.2 del documento Pronunciamientos Conjuntos, para que con la participación activa de las comunidades indígenas y de la población en general asuman las iniciativas de los mismos.

Handwritten signature

V REFORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.

1.- El establecimiento de la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado, tiene como punto de partida necesario la edificación de un nuevo marco jurídico nacional y en las entidades federativas. Las reformas constitucionales que reconozcan los derechos de los pueblos indígenas deben realizarse con un espíritu legislativo creador, que forje nuevas políticas y otorgue soluciones reales a los problemas sociales de los mismos. Por ello, proponemos que estas reformas deberán contener entre otros, los siguientes aspectos generales:

- a) Legislar sobre la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas para incluir el reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público; el derecho de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena; así como el derecho de varios municipios para asociarse a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas;
- b) Legislar para que se "garantice la protección a la integridad de las tierras de los grupos indígenas", tomando en consideración las especificidades de los pueblos indígenas y las comunidades, en el concepto de integridad territorial contenido en el Convenio 169 de la OIT, así como el establecimiento de procedimientos y mecanismos para la regularización de las formas de la propiedad indígena y de fomento a la cohesión cultural;²

Handwritten signature

² El tema agrario se examinará en la Mesa de Bienestar y Desarrollo.

Handwritten signatures and text:
+ *San...*
Sto. de...
Colf...

c) En materia de recursos naturales, reglamentar un orden de preferencia que privilegie a las comunidades indígenas en el otorgamiento de concesiones para obtener los beneficios de la explotación y aprovechamiento de los recursos naturales;

d) Legislar sobre los derechos de los indígenas, hombres y mujeres, a tener representantes en las instancias legislativas, particularmente en el Congreso de la Unión y en los congresos locales; incorporando nuevos criterios para la delimitación de los distritos electorales que correspondan a las comunidades y pueblos indígenas y permitan la celebración de elecciones conforme a la legislación de la materia;

e) Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades y ejercer la autoridad de acuerdo a sus propias normas en el interior de sus ámbitos de autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

f) En el contenido de la legislación, tomar en consideración la pluriculturalidad de la Nación Mexicana que refleje el diálogo intercultural, con normas comunes para todos los mexicanos y respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas;

g) En la Carta Magna, asegurar la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencia o condición social, posibilitando con ello la tipificación de la discriminación como delito.

Deberá también asegurarse el derecho de los pueblos indígenas a la protección de sus sitios sagrados y centros ceremoniales, y al uso de plantas y animales considerados sagrados de uso estrictamente ritual;

h) Legislar para que no se ejerza ninguna forma de coacción en contra de las garantías individuales y los derechos y libertades específicas de los pueblos indígenas;

i) Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas al libre ejercicio y desarrollo de sus culturas y su acceso a los medios de comunicación.

Cte Davin

Cte. Solano

Cte. García

Cte. Solano

Cte. García

Cte. Solano

Cte. García

Cte. Solano

Cte. García

Cte. Solano

Cte. García

Cte. Solano

Cte. García

Cte. Solano

Cte. García

Cte. Solano

Handwritten signature

Handwritten signature

Por el Gob. del Edo. de Chiapas

COMPROMISOS PARA CHIAPAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y FEDERAL Y EL EZLN, CORRESPONDIENTES AL PUNTO 1.3. DE LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO

I. PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL ESTADO DE CHIAPAS

16 de Febrero de 1996.

Los derechos indígenas que se reconocerán en la Constitución General de la República deberán hacerse explícitos también en la Constitución del Estado de Chiapas, en toda su amplitud política, económica, social y cultural.

En la nueva relación de los pueblos y comunidades indígenas con el Estado se requiere asegurar y garantizar nuevos derechos indígenas. Este objetivo implica, además de las reformas constitucionales ya señaladas en el marco de la actual fase del Diálogo, la promoción, ante el Congreso local, de reformas a la Constitución del estado de Chiapas y a las leyes y disposiciones jurídicas que de ella emanan.

Es entonces necesaria una reforma a diversos Artículos de la Constitución local, de tal manera que sean reconocidos y garantizados los derechos fundamentales de los Pueblos indígenas. A continuación se precisan los ejes temáticos de las propuestas de carácter legislativo que, en correspondencia con las reformas a la Constitución Federal, es necesario introducir en la legislación del estado de Chiapas.

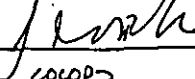
Marco constitucional de autonomía

Se reconoce el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas, en tanto colectividades con cultura diferente y con capacidad para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado Nacional.

Se promoverá el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas, de acuerdo con las adiciones y modificaciones a la Constitución General de la República.

Se promoverá el reconocimiento de la composición pluricultural del Estado de Chiapas, que se sustenta originalmente en la existencia de sus pueblos indígenas, entendiéndose por pueblos indígenas aquellos que teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la irrupción europea, mantienen identidades propias y la voluntad de preservarla, a partir de un territorio y características culturales, sociales, políticas y económicas, propias y diferenciadas.

En la formulación del marco constitucional de autonomía, deberán quedar establecidas las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones diversas y legítimas de los pueblos indígenas.

+ 
 D. A. COVAR 
 COLOPS




 Por el Gov del Estado de Chiapas,
 Manuel Velasco

C. A. Huelo ~~att. esteban~~ David

Que a los pueblos indígenas se les reconozca:

- a) El derecho al uso, promoción y desarrollo de sus lenguas y culturas, así como de sus costumbres y tradiciones, tanto políticas, como sociales, económicas, religiosas y culturales.
- b) El derecho a practicar, ejercer y desarrollar sus formas específicas de organización política, económica y social.
- c) El derecho a que se respeten sus formas propias y autónomas de gobierno, en las comunidades y municipios, en las que están asentados. Las elecciones de las autoridades indígenas se efectuarán de conformidad con las tradiciones propias de cada pueblo.
- d) El derecho al uso y disfrute de los recursos naturales de sus territorios, según se define en los arts. 13.2. y 14 del Convenio 169 de la OIT, a través del órgano de gobierno o de la administración que establezcan, exceptuando los recursos de las áreas estratégicas y aquellos cuyo dominio pertenece en forma exclusiva a la Nación.
- e) El reconocimiento de las autoridades tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas, reconociéndoles espacios jurisdiccionales que sean compatibles con el ordenamiento jurídico vigente.
- f) El derecho de que en los juicios y procedimientos en que los indígenas sean parte, se tomen en consideración sus usos, costumbres y sistemas normativos internos de solución de conflictos.
- g) El derecho a participar en la formulación de los planes, programas, y proyectos de desarrollo de las comunidades y municipios en los que están asentados. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de los recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles.
- h) El derecho a que desarrollen sus esquemas y alternativas de organización para el trabajo.

Establecimiento del derecho y los mecanismos para que la mujer indígena participe en condiciones de igualdad con el varón, en todo lo concerniente al gobierno y al desarrollo de los pueblos indígenas, teniendo intervención prioritaria en los proyectos económicos, educativos y de salud que le sean específicos.

Asimismo, el Gobierno del Estado de Chiapas promoverá y protegerá la organización y el desarrollo de la familia indígena, incorporando y reconociendo sus formas tradicionales de constituirse.

1. *[Signature]*
Dir. de CONAI, COCOPA

[Handwritten notes and signatures on the right margin]

De igual manera, promoverá el acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado, a través de la incorporación de sus prácticas y métodos de resolución de conflictos, en juicios agrarios, civiles, penales y administrativos; obligándose el Estado de Chiapas a adecuar su Constitución local al tenor de las reformas a la Constitución General de la República que sean aprobadas.

Como garantía para el ejercicio de los derechos anteriores, es fundamental el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas basada en su derecho a la libre determinación. Proponemos el reconocimiento del derecho de las comunidades de asociarse libremente en municipios con población mayoritariamente indígena, así como el derecho de varios municipios para asociarse a fin de coordinar sus acciones como pueblos indígenas.

Estas modificaciones implican la reforma del Artículo 4º. de la Constitución de Chiapas.

Remunicipalización

Se promoverá la adecuación de la división municipal del estado de Chiapas, a través de una Comisión para la Reforma Municipal, integrada tal como se establece en el Capítulo II de este documento, denominado ACCIONES Y MEDIDAS. El Ejecutivo se compromete a respaldar las resoluciones que adopte dicha Comisión, que presentará al Poder Legislativo, derogándose el actual acondicionamiento a la aprobación de la mitad de los Ayuntamientos.

Estas propuestas implican la reforma del artículo 3º de la Constitución del Estado de Chiapas.

Ampliación de la participación y representación políticas

La base de la organización territorial y de la organización política y administrativa del Estado es el municipio libre.

Para la administración de los municipios, habrá Ayuntamientos de elección popular directa y Ayuntamientos Indígenas electos de acuerdo a usos y costumbres, previa reglamentación de los mismos e incorporación a la ley electoral vigente en el estado de Chiapas, misma que definirá cuando se considerará como Ayuntamiento Indígena.

Figuras de organización como el Consejo Indígena Estatal, deben ser suprimidas o reformadas, a partir de las formas de organización de comunidades y pueblos indígenas que surjan como producto del proceso de cambios constitucionales que se lleven a cabo.

Estas modificaciones implican la reforma de los artículos 29 y 58 de la Constitución de Chiapas.

Municipio con población mayoritariamente indígena

En los municipios con población mayoritariamente indígena, se reconocerá el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales y

C.F. S. P. A. Chio
C. F. Davil
San Quintán
10000

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

municipales, de acuerdo a sus usos y costumbres, y otorgar validez jurídica a sus instituciones y prácticas.

En particular, se reconocerán las figuras del sistema de cargos, asamblea, consulta popular y cabildo abierto.

Los agentes municipales serán electos y removidos por los pueblos y comunidades correspondientes, y no designados por el Presidente Municipal.

Es conveniente prever mecanismos que permitan la participación de las comunidades y los pueblos indígenas en los procesos electorales, sin la necesaria participación de los partidos políticos, y que garanticen la efectiva participación proporcional de los indígenas en los consejos ciudadanos electorales, y en la difusión y vigilancia de dichos procesos.

Las comunidades y los municipios con población mayoritariamente indígena, en su carácter de sujetos con facultades ya expresas en la ley, podrán convenir y asociarse entre ellos para emprender acciones regionalizadas que optimicen los esfuerzos y recursos, aumentando así su capacidad de gestión y desarrollo y de coordinación de sus acciones como pueblos indígenas. Las autoridades competentes realizarán la transferencia, ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen, y para fortalecer la participación indígena en el gobierno, gestión y administración en sus diferentes ámbitos y niveles.

Deben respetarse los usos y costumbres que, en los pueblos y municipios mayoritariamente indígenas, definen tiempos específicos de duración de cargos.

Los municipios con población mayoritariamente indígena podrán proponer al Congreso Local el nombre que deba llevar su municipio.

Los municipios con población mayoritariamente indígena, podrán desconocer a sus autoridades municipales cuando éstas incurran en responsabilidades y prácticas contrarias a derecho o a sus usos y costumbres, y el Congreso Local buscará respetar y aprobar su decisión.

Estas modificaciones implican la reforma y adición de los artículos 59 y 60 de la Constitución de Chiapas.

Garantías de acceso pleno a la justicia

Que las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, en el ámbito de su competencia, en los asuntos en que tengan intervención o al momento de dictar sus resoluciones en relación a indígenas afectados, tomen en consideración su condición cultural, su sistema normativo interno y las demás circunstancias especiales que concurren en ellas, con el propósito de que se observen las garantías que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En materia procesal y, en materia penal, desde el inicio de la averiguación previa, que los indígenas puedan contar con las siguientes garantías:

+ *Santiago*
Dto. de la CONAI: *10/00/05*

David

et. et. et.

et. et. et.

C.F.

10/00/05

David

David

- a) Uso de su propia lengua en las declaraciones y testimonios, los cuales deben quedar asentados con traducción al castellano. Las declaraciones y testimonios en lenguas indígenas se grabarán en audio y estas grabaciones se integrarán al expediente para ser consultadas en caso necesario.
- b) Nombramiento de intérpretes, con su aceptación expresa, que conozcan tanto el idioma indígena como el castellano; compartan y respeten la cultura; conozcan el sistema jurídico indígena.
- c) Que el defensor de oficio a que tiene derecho, conozca la lengua, la cultura y el sistema jurídico indígenas.
- d) La realización, en los casos que se requiera, de peritajes antropológicos a fin de tomar en cuenta los usos y costumbres o cualquier elemento cultural que pueda influir en la sentencia, dando prioridad a la intervención de las autoridades indígenas en el nombramiento de los peritos, o para ser considerados como peritos prácticos.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Estas modificaciones implican la reforma del artículo 10 de la Constitución de Chiapas.

Las causas de suspensión de derechos políticos a que se refiere el actual artículo 11 de la Constitución Política del Estado se apliquen solamente a los derechos de votar en los distintos niveles de elección y al de ser votados en los mismos. En el caso de la fracción II de dicho artículo, que la suspensión sea por haberse impuesto pena privativa de la libertad sin derecho a libertad provisional; y que el goce pleno de dichos derechos se recobre en el momento de haber cesado la causa que haya motivado dicha suspensión.

[Handwritten signature: David]

Estas modificaciones implican la reforma del artículo 11 de la Constitución de Chiapas.

Se promoverá el reconocimiento y el establecimiento del derecho de los pueblos indígenas a iniciar leyes o decretos, mediante propuesta al Congreso Local, a través de las autoridades municipales o de iniciativa popular.

[Handwritten signature]

Estas modificaciones implican la reforma del artículo 27 de la Constitución de Chiapas.

Que los agentes del Ministerio Público para las comunidades y municipios en los que se asientan los pueblos indígenas, sean nombrados de una terna propuesta por los ciudadanos de esas entidades, pudiendo ser removidos cuando se prueben comportamientos contrarios a Derecho, que sean denunciados por los órganos establecidos por dichas entidades para ese efecto.

[Handwritten signature]

Estas modificaciones implican la reforma del artículo 48 de la Constitución de Chiapas.

En el marco de las modificaciones a la Constitución General de la República, en materia de autonomía a las comunidades indígenas, se propone otorgar competencia específica y espacios jurisdiccionales a las autoridades indígenas.

[Handwritten signature]

Estas modificaciones implican la reforma del artículo 56 de la Constitución de Chiapas.

[Handwritten signatures and text]
 H. Sec. de G. y A. del Gov. Chi.
 LOCAL

Educación indígena bilingüe intercultural

" GUILLERMO BONFIL BATALLA "

El reconocimiento de la composición pluricultural del estado de Chiapas, así como del derecho de los pueblos indígenas a que se respeten, promuevan y difundan los elementos significativos que constituyen su cultura, plantea la necesidad de que en la Constitución Local se incorpore, por un lado, el derecho de los chiapanecos a recibir una educación conforme a la letra y espíritu del artículo 3º constitucional federal y su reglamentaria de la Ley General de Educación; por otro lado, en el marco de las reformas que se plantean a la Constitución Federal, es necesario que la reforma local considere lo siguiente:

- a) Que la educación que reciban todos los chiapanecos, difunda y promueva la historia, costumbres, tradiciones, y todos aquellos valores componentes de nuestra raíz cultural e identidad nacional.
- b) La educación indígena debe ser bilingüe e intercultural.
- c) El estado debe asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización.
- d) Respetar el quehacer educativo de los pueblos indígenas dentro de su espacio cultural.
- e) Que en la organización y formulación de los planes y programas de estudio tengan participación prioritaria los pueblos indígenas, en lo que se refiere a contenidos regionales y sobre diversidad cultural.

Estas modificaciones implican la reforma del artículo 4 de la Constitución de Chiapas.

II. PROPUESTA DE REFORMA A LAS LEYES SECUNDARIAS DEL ESTADO DE CHIAPAS

En cuanto a las reformas de las leyes secundarias, se solicitará al Congreso del Estado, adecuar el marco jurídico normativo a que los cambios constitucionales que se generen. El Gobierno del estado de Chiapas se compromete a efectuar puntualmente las adecuaciones que sean de su competencia en el momento legislativo oportuno. En particular, se requiere reformar el Código Civil para el Estado de Chiapas, el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Chiapas, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, y el Código Electoral de Chiapas.

De igual forma el gobierno federal promoverá ante las instancias legislativas correspondientes el seguimiento de las reformas que resulten, para que sean incorporadas al derecho positivo mexicano.

El Gobierno del Estado promoverá ante el Congreso Local una iniciativa de Ley de Justicia y Desarrollo Agrario, que incluya las disposiciones conducentes para el fraccionamiento y sanción de los latifundios y establezca las condiciones necesarias para que los núcleos agrarios, comunidades y pueblos indígenas, generen su propio desarrollo

+ Sr. *[Signature]*
Dir. de *[Signature]*
CONAI. *[Signature]* 10000.

C. F. *[Signature]*

[Signature]

Anclijou G.

a través del aprovechamiento de los recursos comprendidos en su territorio, en los términos de los artículos 13.2 y 14 del Convenio 169 de la OIT. Se propone que el aspecto agrario sea revisado en función de los consensos y acuerdos a que se llegue en la Mesa de Bienestar y Desarrollo, establecida por las Reglas de Procedimiento de este proceso de diálogo.

~~Cta David~~

~~Cte. [Signature]~~

~~Cta [Signature]~~
~~Cte. [Signature]~~

Cta ISMAEL

Cta Valentín

Enrique

Cta La Florida

Cte Trino

Cta Maria Alicia

Cta [Signature]

[Signature]

Cta [Signature]

Cta Tulio

Cte Salvador

[Signature]

[Signature]

Por el Gob del
Estado de Chiapas

Andrés Yajín

+ [Signature]
Pte. [Signature] CONAR

[Signature]
locom.

ACCIONES Y MEDIDAS PARA CHIAPAS

COMPROMISOS Y PROPUESTAS CONJUNTAS DE LOS GOBIERNOS DEL ESTADO Y FEDERAL Y EL EZLN

16 de Febrero de 1996.

PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La creación de la Comisión para la Reforma Municipal y la Redistribución en Chiapas. Esta Comisión se integrará con diputados de todos los partidos representados en el Congreso local y con representantes del EZLN, del gobierno del estado, y de comunidades y municipios indígenas del estado.

La comisión ha de precisar los métodos mas idóneos, amplios y eficaces para incorporar de la manera más auténtica y fiel los contenidos de la diversidad pluriétnica, pluricultural y social del estado de Chiapas.

La Comisión tendrá como objetivo elaborar una iniciativa de reforma, que será presentada al Congreso del Estado, a los artículos 3o. y 16 de la Constitución local y de los apartados correspondientes de la ley electoral de la entidad y la ley orgánica del municipio libre respecto a los municipios y distritos electorales en que se divide el mismo. Para ello, se encargará de realizar los estudios técnicos y trabajos necesarios.

Esta reforma deberá garantizar condiciones de mayor equidad y transparencia en los procesos electorales, reconocer el derecho de las comunidades para nombrar a sus autoridades tradicionales y municipales de acuerdo a sus usos y costumbres, y otorgar validez jurídica a las instituciones y prácticas de las comunidades indígenas para nombrar autoridades y realizar consultas bajo esquemas incluyentes y sin la necesaria participación de los partidos políticos.

Deberá, asimismo, garantizar la representación política de las minorías indígenas en los municipios no indígenas del estado, de tal manera que tengan participación proporcional en el cabildo municipal e incluso en la integración del Congreso local.

GARANTÍAS DE ACCESO A LA JUSTICIA

Creación de la Cuarta Visitaduría General, a cargo de asuntos indígenas, dentro de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los términos del Artículo 5o. de la Ley de la CNDH. Al efecto, se tendrían que hacer las adecuaciones pertinentes a su reglamento interno.

Esta Visitaduría deberá proceder, inmediatamente, a la revisión de la situación de los indígenas privados de su libertad por estar sujetos a proceso o sentenciados para, dentro de su ámbito de competencia, recomendar y promover su inmediata libertad, aceptando la

+ Daniel Ruiz
Pl. de CONAI

eto David ceta

C.F. S. A. cho

as B. u. s.

T

Por J. G. ...
V. ...

coadyuvancia de los propios afectados, las organizaciones indígenas y campesinas, las instituciones y organismos gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales de defensa de derechos humanos.

Deberá también revisarse la composición y facultades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Chiapas, para otorgarle mayor independencia del poder ejecutivo y judicial de la entidad, y ampliar su composición con representantes de las comunidades indígenas y de la sociedad civil.

El gobierno del estado de Chiapas y el gobierno federal se comprometen a instalar una Mesa Agraria, para dar una solución justa a los conflictos agrarios. En dicha mesa participarán representantes del EZLN y de las organizaciones sociales, así como las autoridades competentes en el ramo. Las autoridades agrarias, estatales y federales se comprometen a la realización de un censo agrario a cargo de las autoridades civiles y en coordinación con las comunidades y pueblos indígenas y las organizaciones sociales, para identificar la situación de la tenencia de la tierra en el estado.

Traducción a las lenguas indígenas de las leyes, códigos y reglamentos, así como de los convenios y tratados internacionales vigentes, y difusión de tales textos mediante procedimientos apropiados. Se propone la instrumentación de un programa inmediato de distribución y difusión de los textos traducidos, preferentemente a través de las instituciones representativas de la comunidad, y de los medios más efectivos de que se disponga.

Creación de la Defensoría de Oficio Indígena con abogados y traductores que presten un servicio de asesoría y representación legal a los indígenas que lo requieran. A diferencia de lo que establece la actual Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Chiapas (artículos 64 a 69), los salarios u honorarios de los defensores de oficio deberán ser cubiertos por el presupuesto estatal y canalizados de manera que se garantice su actuación honesta e independiente.

Los traductores y defensores de oficio no sólo deben conocer las lenguas indígenas, sino también conocer y comprender las culturas indígenas, para que conociéndolas y respetándolas, cumplan con mayor sentido su función.

Para garantizar el acceso pleno de los indígenas chiapanecos a la justicia, se considera necesario:

- a) El reconocimiento de las autoridades tradicionales o vigentes en las comunidades indígenas, así como su derecho a conservar tanto las instituciones como las costumbres propias en la solución de conflictos internos.
- b) Reorganización y reestructuración de los órganos de procuración e impartición de justicia, en especial la figura de Ministerio Público y jueces de primera instancia en los distritos judiciales de fuerte presencia indígena; capacitándolos en el conocimiento de las culturas indígenas y en los sistemas y las prácticas utilizadas por las comunidades en la solución de conflictos.

+ San...
[Signature]

C.F. [Signature]
[Signature]
[Signature]

[Signature]

[Signature]

- c) Implementación de programas dirigidos a la población indígena, para propiciar el conocimiento tanto de las leyes vigentes, como del sistema judicial, su funcionamiento y el de las instituciones que lo integran.
- d) Integración en el Congreso Local de una comisión legislativa que, con participación de las comunidades indígenas, analice la legislación actual y proponga las reformas necesarias para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la justicia que proporciona el estado mexicano, y elimine a la vez cualquier disposición que implique un trato discriminatorio o desigual a los pueblos indígenas.

Se debe legislar para asegurar, de manera expresa, la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua, sexo, creencias o condición social, posibilitando con ello la tipificación de la discriminación como delito perseguible de oficio. Asimismo, deben tipificarse y sancionarse las prácticas laborales discriminatorias y violatorias de los derechos constitucionales, como son el pago en especie, el acasillamiento, el enganchamiento forzado o restrictivo de los derechos laborales.

Se promoverá ante las instancias nacionales correspondientes, el reconocimiento y defensa de los derechos de los indios migrantes dentro y fuera del país.

SITUACIÓN, DERECHOS Y CULTURA DE LA MUJER INDÍGENA

El problema de los derechos, analizado desde la óptica de las mujeres indígenas chiapanecas, exige desterrar silencios y olvidos seculares. Para erradicarlos es necesario incidir en la legislación nacional y estatal, para garantizar sus derechos fundamentales como seres humanos y como indígenas.

Incorporar a la legislación los derechos políticos, así como el respeto a los usos y costumbres indígenas, respetando la dignidad y los derechos humanos de las mujeres indígenas.

Reconocer en el marco constitucional de autonomía los derechos específicos de la mujer indígena.

Garantizar los derechos laborales de las trabajadoras indígenas, sobre todo aquellas en condiciones vulnerables como las trabajadoras eventuales y domésticas.

Adicionar los derechos de la trabajadora eventual en la Ley Federal del Trabajo.

Revisar y modificar la penalización que impone la legislación actual para delitos sexuales, de hostigamiento a la mujer y de violencia intrafamiliar.

Garantizar para las mujeres y los niños indígenas de Chiapas, el derecho a la salud, a la educación y cultura, a la alimentación, a una vivienda digna, a los servicios básicos, así como su participación en proyectos productivos, para desarrollo integral digno con la participación de las mujeres indígenas y diseñados con sus particularidades.

C.F. ACHO
 Pte. de CONAH
 2000

13 mil

W

W

Cumplimiento de pactos y convenios internacionales que el gobierno mexicano ha firmado. Especial importancia reviste el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Viena sobre Derechos Humanos, referido a la eliminación de toda forma de discriminación a la mujer, Acuerdo de la Conferencia Mundial de Población y Desarrollo referido a la salud y los derechos reproductivos de las mujeres. Siempre y cuando no contravengan los principios básicos de la Constitución General de la República.

ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La naturaleza pluricultural de la Nación, se reconoce en la Constitución y se sustenta en la existencia de los pueblos indígenas; las leyes en materia de medios de comunicación deben garantizar la expresión de esta pluriculturalidad, y los medios de comunicación deben considerar este carácter pluricultural con el fin de fortalecer la identidad nacional y cumplir con sus objetivos culturales y sociales.

A fin de propiciar un diálogo intercultural, desde el nivel comunitario hasta el nacional, que permita una nueva y positiva relación entre los pueblos indígenas y entre éstos y el resto de la sociedad, es indispensable dotar a estos pueblos de sus propios medios de comunicación, los cuales son también instrumentos claves para el desarrollo de las culturas indígenas. Por tanto, se propondrá a las instancias nacionales respectivas, la elaboración de una nueva ley de medios de comunicación, que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

Los Gobiernos Federal y estatal promoverán ante las instancias de decisión y debate nacionales, que los medios de comunicación indigenistas se conviertan en medios de comunicación indígena, a demanda de las comunidades y pueblos indígenas.

El Gobierno Federal recomendará a las instancias nacionales respectivas, que las 17 radiodifusoras del INI sean entregadas a las comunidades indígenas de sus respectivas regiones con la transferencia de permisos, infraestructura y recursos, cuando exista solicitud expresa de las comunidades indígenas en este sentido.

Los Gobiernos Federal y estatal promoverán ante las instancias de decisión nacionales, que los centros de video indígena del INI sean entregados a las comunidades indígenas con la transferencia de infraestructura y recursos. Este proceso debe ser validado por las comunidades.

Los pueblos, comunidades y grupos sociales tienen derecho a acceder a los medios de comunicación existentes, ya sean propiedad del Estado o concesionados. Se recomendará a las instancias correspondientes la fijación de un espacio para el uso de la sociedad civil y los pueblos indígenas, en los medios de comunicación existentes.

Se propone la creación del Consejo Ciudadano de la Comunicación y el establecimiento de la figura de Ombudsman de la Comunicación, con el objetivo de hacer de la sociedad civil parte fundamental en el ejercicio y la toma de decisiones sobre comunicación social, garantizándose la participación indígena en su integración.

Legislar la obligatoriedad del establecimiento de códigos de ética en los medios de comunicación, que ante la especificidad de los pueblos indígenas, anteponga los

+ *[Signature]*
Dts. *[Signature]* CONAI
[Signature] COCOPS

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten notes on the left margin]
C.F. *[Signature]* *[Handwritten text]* *[Signature]* David

intereses de sus culturas y evite la denigración, racismo e intolerancia, sin menoscabo de la libertad de expresión.

Por sus características, requerimientos técnicos, penetración y recepción, la radio es el instrumento ideal para la comunicación y articulación cultural en el medio rural e indígena. Es imprescindible garantizar la apropiación por los pueblos indígenas de las radiodifusoras de propiedad estatal, que operan en municipios y regiones de población principalmente indígena. El ritmo y tiempo de la apropiación será decidido por los pueblos indígenas, para lo cual podrán adoptar alguna de las figuras jurídicas existentes o aquellas que los propios pueblos y comunidades indígenas propongan.

A nivel estatal y en aras de contribuir a la operativización de esta propuesta, se sugiere que se inicie en lo inmediato el proceso de apropiación de la radiodifusora XEVFS, Radio La Voz de la Frontera Sur, ubicada en el municipio de las Margaritas, operada fundamentalmente por indígenas; definida la apropiación como un proceso de trabajo conjunto entre las instituciones del Gobierno y la representación legítima de las comunidades indígenas.

Es necesaria la creación de centros de producción radiofónica y audiovisual, en aquellas regiones, municipios y comunidades indígenas que lo soliciten.

EDUCACIÓN Y CULTURA

Creación de institutos indígenas que estudien, divulguen y desarrollen las lenguas indígenas y que traduzcan obras científicas, técnicas y culturales. El gobierno del Estado de Chiapas creará en el corto plazo, un Centro Estatal de Lenguas, Arte y Literatura Indígenas.

Se recomendará a instancias nacionales la revisión de los programas, libros de texto y materiales didácticos destinados a los niños mexicanos, para que reflejen y propicien el respeto hacia la pluralidad cultural de nuestro país. Incluir en la educación de la población no hablante de lenguas indígenas, elementos básicos de alguna lengua indígena de la región. Las monografías estatales incorporarán elementos básicos de lenguas indígenas características de sus regiones.

Asimismo, se promoverá que los libros de historia ofrezcan una información equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos indígenas.

Los Gobiernos Federal y estatal promoverán la revisión a fondo de las instancias administradoras del sector educativo que atañen a la educación indígena, así como sus asignaciones presupuestales.

Establecimiento, en el estado de Chiapas, de un sistema de apoyos y becas para la terminación de los estudios básicos y específicamente para jóvenes indígenas que deseen realizar estudios de nivel medio y superior. Se recomendará a las instancias nacionales respectivas su extensión al resto de la República.

Creación de centros de estudios superiores en zonas indígenas con programas especiales que fomenten el estudio y la divulgación de la riqueza cultural indígena, así

+ Samuel...
Etc. de...
López

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature

Handwritten signature: David

Handwritten signature: C.F. S. H. Cho

Handwritten signature: C.F. S. H. Cho

como de las inquietudes y necesidades propias de sus culturas. Promoción del estudio y la enseñanza de las lenguas indígenas en las universidades, en especial en el estado de Chiapas.

Se recomendará al INAH que se revisen las disposiciones para:

- a) Reglamentar el acceso gratuito de los indígenas a los sitios arqueológicos.
- b) Dar a los indígenas la debida capacitación para poder administrar ellos mismos los sitios.
- c) Otorgar a los pueblos indígenas parte de las utilidades turísticas que generan dichos sitios.
- d) Dar a los pueblos indígenas la posibilidad de utilizar los sitios como centros ceremoniales.
- e) Proteger los sitios cuando estén amenazados por megaproyectos de desarrollo turístico o saqueo homiga.

Se recomendará a las instancias federales y estatales, la ampliación del concepto de patrimonio para abarcar las expresiones intangibles de la cultura, tales como la música, el teatro, la danza, etcétera.

Creación de espacios para la práctica de la medicina tradicional indígena y otorgamiento de recursos suficientes, sin que esto supla la obligación del Estado de ofrecer una atención adecuada en los tres niveles del sistema nacional de salud.

Los Gobiernos Federal y Estatal promoverán la realización de campañas de concientización nacional para eliminar los prejuicios y racismos y para que se legitime socialmente la autonomía de los pueblos indígenas y su derecho a la autodeterminación.

Los Gobiernos Federal y estatal promoverán que haya representación indígena en todas las instituciones que tienen relación con problemáticas indígenas.

Debe ser reconocido y respetado el derecho al uso del traje indígena en todos los ámbitos de la vida nacional, muy especialmente para niñas, niños y jóvenes en los espacios educativos. Asimismo, los programas culturales y de comunicación informarán sobre el valor espiritual y cultural de los trajes indígenas y el respeto que se les debe.

Una condición fundamental del desarrollo cultural es la relación de los pueblos indígenas con la tierra. Atendiendo a la especial significación espiritual de este elemento, y a su altísimo valor simbólico, debe garantizarse plenamente el derecho de las comunidades y de los pueblos indígenas a la integridad de sus tierras y territorios, así como a la preservación y uso racional de su hábitat.

Los saberes tradicionales de los pueblos indígenas constituyen un acervo importante de su cultura, y son esenciales para el desarrollo de la humanidad en muchos ámbitos, como el de la medicina. El gobierno del estado de Chiapas y el gobierno federal se comprometen a reconocer, valorar y promover estos saberes, con el respeto que merecen.

Los pueblos y comunidades indígenas, con la participación de los gobiernos estatal, federal y municipal, se comprometen a fortalecer una cultura en materia de salud y

f. *[Handwritten signature]*

[Handwritten signature]

C. David

C. F. C. I. A. C. H. O. E. T. O. C. O. B. O. D. O.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Anel J. J. J.

bienestar social que permita aceptar auténticamente una cosmovisión humanista y plural del proceso salud-enfermedad-ecosistema. Con este propósito, se crearán espacios para la práctica de la medicina tradicional indígena, otorgándole recursos útiles para su desarrollo, sin menoscabo de la obligación del Estado de ofrecer los servicios institucionales de salud.

INSTITUCIONES DE FOMENTO, DESARROLLO Y DIFUSIÓN DE LAS CULTURAS INDÍGENAS

Los proyectos culturales y educativos en los pueblos indígenas deben recibir la más alta prioridad en la programación y ejercicio del gasto público, tanto federal como estatal, requiriendo que se garantice de antemano su continuidad, congruencia y racionalidad.

El respeto al medio ambiente y, por ende, al hábitat de los pueblos indígenas, debe constituir un criterio fundamental e ineludible en la formulación de las políticas y programas de desarrollo económico y social, estatales y federales, en las regiones indígenas; en su planeación e instrumentación se requiere de la participación de las comunidades indígenas a fin de garantizar un uso racional de los recursos naturales y evitar cualquier afectación a su patrimonio natural y cultural, en su sentido más amplio, o a sitios y lugares geográficos de significación simbólica, como los centros civiles, culturales y ceremoniales.

Se impulsará el reconocimiento en la legislación del derecho de los pueblos y comunidades indígenas a recibir la indemnización correspondiente, cuando la explotación de los recursos naturales que el estado realice, ocasione daños en su hábitat que vulneren su reproducción cultural. Para los casos en que el daño ya se hubiere causado y los pueblos demuestren que las compensaciones otorgadas no permiten su reproducción cultural; se promoverá el establecimiento de mecanismos de revisión que permitan que, de manera conjunta, el Estado y los afectados analicen el caso concreto. En ambos casos, los mecanismos compensatorios buscarán asegurar el desarrollo sustentable de los pueblos y comunidades indígenas. El Estado impulsará, de común acuerdo con los pueblos indígenas acciones de rehabilitación de sus territorios según lo establece el art. 13.2. de la OIT.

Los pueblos indígenas, en coordinación con los gobiernos del estado de Chiapas y de la República, realizarán una revisión y reestructuración profunda de las instituciones y dependencias de desarrollo, educativas y culturales que inciden en su medio, de acuerdo a sus intereses y tradiciones y en función de fortalecer su participación y dirección en el diseño, planeación, programación, ejecución, manejo y supervisión de las acciones y políticas que inciden en las comunidades, pueblos y regiones indígenas.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Por el Gobernador del Estado de Chiapas
[Handwritten signature]

[Vertical handwritten notes on the left margin: C/ta, ACHO, este es el...]

[Complex area of handwritten signatures and initials, including names like 'Maria Alicia', 'Lolob', and various initials like 'C/ta', 'C/ta', 'C/ta']

3.- PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE LA COMISIÓN DE CONCORDIA Y PACIFICACIÓN, DERIVADA DE LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS.

Artículo 4 . La nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la Libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;
- II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;
- III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;
- IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales;
- V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la nación;
- VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que figuran su cultura e identidad, y
- VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación y combatir toda forma de discriminación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo el tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

EL Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

Las Constituciones y las leyes de los Estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

El varón y la mujer son iguales ante la Ley

Artículo 18. Sólo por delito que merezca

Los gobiernos

Los gobernadores

La Federación

Los reos de nacionalidad

Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

Artículo 26. El Estado organizará

Los fines del proyecto

La Ley facultará.....

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

Artículo 53. La demarcación territorial

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación en el ámbito nacional.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I... XXVII

XXVIII. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4º y 11 de esta Constitución;

Artículo 115. Los Estados adoptarán

- I. Cada municipio
- II. Los municipios
- III. Los municipios con el concurso de los Estados.....
- IV. Los municipios administrarán libremente
- V. Los municipios.

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

VI

VII....

VIII....

- IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertinencia a un pueblo indígena, tendrán la facultad de

asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles, y

- X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertinencia a un pueblo indígena. Se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio de este derecho.

Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

Artículo 116. El poder público de los estados

I....

II. El número de representantes

Los diputados de las legislaturas.....

En la legislación electoral.....

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.

4.- CONTRAPROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS INDÍGENAS, PRESENTADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL AL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Artículo único. Se reforman los artículos 4º, primer párrafo, y 115, fracción V, y se adicionan los párrafos segundo a octavo del artículo 4º, recorriéndose en su orden los actuales segundo a sexto párrafos, para pasar a ser noveno a décimo tercero; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose al actual cuarto párrafo para pasar a ser quinto; un segunda párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; una fracción XXVIII al artículo 73; las fracciones IX y X al artículo 115, y un último párrafo a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4º . La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras actuales de los Estados Unidos Mexicanos y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

Con respeto a las demás disposiciones de esta Constitución y a la Unidad del Estado mexicano, los pueblos indígenas tiene derecho a la libre determinación; la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;
- II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidables, en los términos que las leyes señalen, por las autoridades jurisdiccionales del Estado;
- III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internos de acuerdo con sus normas, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;
- IV. Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus tradiciones;
- V. De acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas en el artículo 27 de esta Constitución, acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación;
- VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y
- VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia establezcan.

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de las comunidades indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Así mismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturales existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

El Ejecutivo federal, en consulta con las comunidades indígenas, definirá y desarrollará programas educativos de contenido regional en los que se reconocerá la herencia cultural de los pueblos indígenas.

El Estado impulsará programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, en este último caso conforme a los principios del derecho internacional.

Para garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren indígenas se tomarán en cuenta sus prácticas y particularidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y asesores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las comunidades indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichas comunidades.

Las constituciones y las leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las disposiciones y modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución le otorga a las comunidades indígenas.

Artículo 18... Los indígenas compurgarán sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

Artículo 26... La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tome en cuenta a las comunidades y los pueblos indígenas en sus necesidades y particularidades culturales. Asimismo, promoverá la igualdad de oportunidades con el fin de que los pueblos indígenas, a partir de su propio esfuerzo, tengan acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

Artículo 53... Para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en cuenta la ubicación de las comunidades

indígenas, con el fin de asegurar su participación y representación política en el ámbito nacional.

Artículo 73... I a XXVII.

XVIII. Para expedir las leyes relativas a las responsabilidades del gobierno federal respecto de las comunidades indígenas, y la forma en que éste se coordinará con los gobiernos estatales y municipales, con el objeto de cumplir los fines previstos en la materia e los artículos 4º y 115 de esta Constitución;

XXIX a XXX...

Artículo 115.. I A IV...

V. Los municipios, en los términos de las leyes federarles y estatales relativas estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación, planes y programas de desarrollo municipal