



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

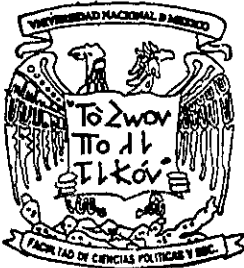
EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INDIGENAS:
PREMISA PARA UN MODELO MULTICULTURAL EN MEXICO.
LOS CASOS DE OAXACA Y QUINTANA ROO.

T E S I S

Que para obtener el Título de
Licenciada en Ciencias Políticas
y Administración Pública

P r e s e n t a

Andrea) Perelló Reina



Asesora: Dra. Natividad Gutiérrez Chong

283995

México, D. F.

2000



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.

A mi madre, por enseñarme que con tenacidad y constancia se logra cualquier cosa. Por tu amor y comprensión. Gracias por soñar conmigo despierta y por tu apoyo incondicional en cada paso que doy.

A mi padre, por enseñarme que el mundo no es como lo pintan, por tu sabiduría, por tus invaluable palabras (mi tesoro más grande), y por esa amistad que hemos construido.

A Diego, por ser cómplice, aliado y amigo de toda la vida.

A Adrián, por dejarme construir a tu lado las alas que me permiten volar; por tu amor y compañía de todos los días. Gracias por los momentos felices.

Agradecimientos

Agradezco muy especialmente a mi directora de tesis, la Dra. Natividad Gutiérrez, por su valiosa asesoría, apoyo y dirección en la realización de este trabajo.

Agradezco también a la Dra. Leticia Reina por el tiempo dedicado a leer página tras página y por sus invaluable comentarios.

Agradezco a Adrián Alcocer por ayudarme a comprender el complejo pero fascinante mundo de las leyes.

Quisiera agradecer también a Alan Arias y María Emilia Farías por permitirme aprender de ellos y darme la oportunidad de trabajar a su lado.

INDICE

Introducción	6
1. El reto del Multiculturalismo	13
1.1. Debate entre liberales y comunitaristas	15
1.2. Debate revisionista	21
1.3. Las diferentes formas de diversidad cultural y cómo acomodarlas dentro de un Estado-nacional	24
1.4. Derechos individuales vs. Derechos colectivos	31
1.5. Los riesgos del Multiculturalismo	37
2. Reconocimiento de los derechos indígenas en el contexto internacional	42
2.1. Debate internacional sobre el reconocimiento de los derechos indígenas	42
2.1.1 Convenio 169 de la OIT	45
2.1.1.1 Antecedentes	46
2.1.1.2 Aprobación del Convenio 169	46
3. Participación de los pueblos indígenas como protagonistas de cambio	54
3.1. Revisión histórica	56
3.1.1 De los 70's a 1993	58
3.1.2 1994, el parte-aguas	62
3.2. Características del movimiento indígena actual	64
4. Reivindicación de los derechos y cultura indígena en México	71
4.1. Reforma al artículo 4° Constitucional	75
4.2. Antecedentes de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar	77
4.2.1 Acuerdos de San Andrés Larráinzar	82

4.3. Propuesta de la COCOPA (Traducción jurídica de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar)	87
4.4. Observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA	94
5. Reconocimiento de los derechos indígenas en las legislaciones locales	110
5.1. Análisis de la legislación en materia de derechos indígenas del estado de Oaxaca	111
5.2. Análisis de la legislación en materia de derechos indígenas del estado de Quintana Roo	116
6. Posibilidades de construcción de un modelo multicultural para México	137
6.1. ¿Descentralización, federalismo o autonomía?	137
6.2. <i>Municipios autónomos</i>	146
6.3. Diseño de nuevos espacios de cohabitación para la diversidad	150
6.3.1 El autogobierno	150
6.3.1.1 Sus fundamentos: ¿históricos o jurídicos?	153
Conclusiones y Propuesta	159
Anexo: Cuadro comparativo	I-X
Anexo: Conclusiones del cuadro comparativo	171
Bibliografía	179

Índice de Cuadros

- Cuadro 1. Diferencias entre el Convenio 107 y 169 de la OIT**
- Cuadro 2. Autonomía: Convenio 169 y Acuerdos de San Andrés Larráinzar**
- Cuadro 3. Autonomía: Acuerdos de San Andrés Larráinzar, Iniciativa de Cocopa y Observaciones del Gobierno Federal**
- Cuadro 4. Sistemas Normativos. Acuerdos de San Andrés Larráinzar, Iniciativa de Cocopa y Observaciones del Gobierno Federal**
- Cuadro 5. Elección de autoridades: Acuerdos de San Andrés Larráinzar, Iniciativa de Cocopa y Observaciones del Gobierno Federal**
- Cuadro 6. Territorios y Tierras: Acuerdos de San Andrés Larráinzar, Iniciativa de Cocopa y Observaciones del Gobierno Federal**
- Cuadro 7. Medios de Comunicación: Acuerdos de San Andrés Laráinzar, Iniciativa de Cocopa y Observaciones del Gobierno Federal**
- Cuadro 8. Entidades de derecho o de interés público: Acuerdos de San Andrés, Larráinzar, Iniciativa de Cocopa y Observaciones del Gobierno Federal**
- Cuadro 9. Leyes secundarias de Oaxaca y Quintana Roo en materia indígena y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar**

Abreviaturas:

CNC Conferencia Nacional Campesina
CNPA Coordinadora Nacional Plan de Ayala
CNPI Consejo Nacional de Pueblos Indígenas
COCOPA Comisión de Concordia y Pacificación
CONAI Comisión Nacional de Intermediación
E.U.A. Estados Unidos de América
EZLN Ejército Zapatista de Liberación Nacional
INI Instituto Nacional Indigenista
MNI Movimiento Nacional Indígena
OEA Organización de Estados Americanos
OIT Organización Internacional del Trabajo
ONG Organizaciones No Gubernamentales
ONU Organización de las Naciones Unidas
PAN Partido Acción Nacional
PIT Pueblos Indígenas Tribales
PRD Partido de la Revolución Democrática
PRI Partido Revolucionario Institucional
PT Partido del Trabajo
PVEM Partido Verde Ecologista de México
Sedesol Secretaría de Desarrollo Social
Segob Secretaría de Gobernación
SRA Secretaría de la Reforma Agraria
SURI Sociedad Unificadora de la Raza Indígena

“La diversidad cultural ha sido una constante en el tiempo: el mundo nunca ha sido un lugar uniforme, sino un abigarrado tapiz humano.”

Will Kymlicka

INTRODUCCIÓN.

Hoy en día los Estados-nación se encuentran atrapados a una doble mecánica, por un lado, a entidades supranacionales como la Unión Europea, el TLC, o el MERCOSUR, es decir que están inmersos en un proceso de globalización. Y por el otro, se están enfrentando a una dinámica de atomización o desintegración debido a las demandas de algunos grupos minoritarios que quieren ser reconocidos porque tienen sus propias formas de cultura y de organización social.

Es inevitable pensar que vivimos en un mundo donde cientos de comunidades indígenas viven amenazadas ante el gran proceso de homogeneización e integración. No podemos dejar de advertir que dentro de estas comunidades indígenas existen diferentes formas de pensar, de organizarse, de concebir el poder y por tanto, de responder ante ciertas circunstancias. Estas diferentes formas de expresarse, que no son iguales a las concebidas por los Estados nacionales, es a lo que se le llama minorías nacionales, las cuales, a través de la historia han sido físicamente eliminadas, o expulsadas de su territorio. Algunas otras fueron asimiladas por la fuerza o por políticas gubernamentales. En otros casos, fueron segregadas y discriminadas no sólo a nivel económico, sino político.

Es imposible entonces, dejar de lado la cuestión indígena, no porque sean los indígenas una minoría cultural que deba ser protegida. Sino porque tanto cuantitativa, como cualitativamente es un grupo importante para el reforzamiento de la cultura nacional. Mucho menos se puede dejar de lado la lucha que han emprendido porque se les reconozca como sujetos participativos, respetando sus particularidades. Un ejemplo de la importancia de los indígenas como sujetos políticos es la presión que han ejercido a los Estados latinoamericanos o norteamericanos para cambiar sus legislaciones, exigiendo que sean reconocidos e incluidos en éstas.

Es por ésto que el gran reto del nuevo siglo será construir un mundo multicultural, y en efecto, cada vez más hay la tendencia a un mundo sin fronteras, en lo económico, en la ciencia, en la tecnología, en música, en la moda. Pero paradójicamente, dentro de este

mundo sin fronteras hay otros pequeños mundos que no quieren ser "borrados del mapa": los pueblos indígenas. Los Estado-nación promueven, por un lado, la globalización y la transculturación con otras latitudes, pero al interior de éstos siguen teniendo políticas culturales y educativas que contradicen esa apertura, porque sólo expresan y promueven el nacionalismo y defienden la soberanía, hechos que no corresponden en lo absoluto con la realidad que hoy en día estamos viviendo.

Es así como nos encontramos ante un Estado-nación, que ha sido producto de las concepciones de Occidente, y como tal, presupone una sola unidad, una sola lengua, una sola cultura, una sola religión, en otras palabras, una homogeneización que remite a una idea universal del ser humano en aras de un progreso común.

Bajo este esquema, es como se han formulado las políticas educativas y culturales, hecho que fomenta el racismo, la xenofobia, la intolerancia y la exclusión del "otro". Lo anterior presupone la existencia de políticas derivadas de un Estado que no ha reconocido la diversidad existente dentro de sus fronteras, lo cual da como resultado que las minorías nacionales queden completamente vulnerables a las injusticias a las que las someten las élites en el poder.

Otro terreno en que han incursionado los gobiernos de fin de siglo, ha sido el discurso de la famosa "transición a la democracia" que presupone la participación de todos y cada uno de sus ciudadanos. La ciudadanía está dada constitucionalmente a todos los mexicanos, pero ¿realmente será ciudadano aquel que no se siente representado en el poder central, o aquel que no cumple con los estándares que dicta el Estado, o aquel que no puede contar o tener acceso a los espacios de participación y proposición? Entonces, podríamos preguntarnos ¿para quién es esa democracia?, ¿a quién está incluyendo?, ¿a quién excluye?, ¿en qué se basa?

La participación y respeto de todos los individuos que conforman un país, podría concebirse en un Estado plural, multicultural, conceptos que sólo se manejan en los laboratorios intelectuales y académicos, pero que distan mucho de poder llegar a ser una realidad en México. Ante esta falta de reconocimiento y de respeto hacia lo

diferente, ¿cómo podemos hablar de democracia o siquiera concebir una teoría de la democracia cuando se está excluyendo a una parte de la sociedad?.

Lo anterior es una prueba de la necesidad de construir un nuevo modelo de Estado que refleje la pluralidad del territorio mexicano así como del reconocimiento de los derechos de sus minorías. El gobierno ha respondido diciendo que todas estas demandas atentan contra la soberanía nacional, contra la unidad del territorio y que se corre el riesgo de que estas minorías culturales se sientan como un territorio separado. Hoy la realidad se impone y es otra, por lo tanto se debe cambiar la idea de un Estado cultural y socialmente homogéneo, para dar paso a un modelo en el cual puedan convivir y desarrollarse las diferentes culturas con iguales derechos, es decir, un Estado multicultural. Negar la existencia de la diversidad dentro del Estado mexicano, el cual pretende ser democrático, plural y que se está abriendo al mundo, es incoherente e irreal a la dinámica mundial.

Hoy en día pueden apreciarse los resultados lógicos de una globalización que intentó borrar las fronteras, como consecuencia hubo identidades que se manifestaron en contra como en Yugoslavia y el resto de Europa del Este, o los fundamentalismos de Medio Oriente, o los movimientos de América Latina. Sin ir más lejos, está el caso de México en donde se hizo claro que el movimiento etno-político reivindicaba el respeto a su identidad cultural. El EZLN se manifestó justo el día en que México entraría "al primer mundo".

Ante este panorama, el gran reto será construir un modelo multicultural. Las políticas de reconocimiento son el pilar del multiculturalismo, uno de los objetivos de esta tesis es proponer que estas políticas que reconocen la diferencia pueden estar encaminadas hacia la educación y la cultura; no sólo a través de políticas de tolerancia, sino de reconocimiento y de respeto a la diversidad, por un lado. Y por el otro, mediante nuevas legislaciones que reconozcan plenamente los derechos indígenas, así como el diseño de nuevas instituciones que puedan representar y asegurar mejor los derechos de los indígenas. Pero lo más importante será crear los espacios donde las diferentes posiciones sobre la identidad y las diferencias puedan expresarse y reproducirse.

El propósito de este trabajo al plantear un modelo multicultural para México, exigiendo la inclusión política (más no su asimilación) de los pueblos indígenas en el ámbito nacional por un lado, y por el otro permitir a éstos el derecho a la autonomía política, levanta una serie de interrogantes que deben ser resueltas. ¿Por qué hoy en día se habla de multiculturalismo? ¿Cuáles son sus riesgos? ¿Por qué se hace cada vez más evidente el movimiento etno-político en México? ¿Reconocer la autonomía como un derecho colectivo, no estaría contradiciendo los principios liberales del Estado mexicano? ¿Qué implicaciones y resultados se han tenido con los nuevos instrumentos jurídicos en materia indígena? ¿Es suficiente el reconocimiento de los derechos indígenas únicamente ante la ley? ¿Es posible introducir el elemento de la educación como una política de reconocimiento en la construcción de un modelo multicultural? Este trabajo intenta dar respuesta a estas preguntas, centrando su atención a la situación concreta de Oaxaca y Quintana Roo, pero sin dejar de lado el contexto nacional.

Este trabajo cuenta con seis capítulos. En el primer capítulo se hace un recorrido teórico sobre el multiculturalismo. Iniciando con el debate liberal, hasta llegar a los comunitaristas, resaltando los elementos teóricos con que defienden su posición. De esta manera se demuestra que para el caso de México no puede aplicarse una teoría única dada la compleja realidad del país. En este mismo capítulo se demuestra que hay una contradicción muy grande entre los derechos humanos internacionalmente reconocidos y los derechos colectivos, pues éstos últimos no pueden considerarse dentro de una concepción liberal la cual es fundamento de los primeros. Por último, también se advierte que el reconocimiento del multiculturalismo no es la panacea a todos los problemas derivados de éste, por lo que se advierten los posibles riesgos.

Siguiendo con la lógica metodológica de lo general a lo particular, en el segundo capítulo se resalta la importancia de no dejar de lado el marco jurídico, pues en él casi nunca se han visto reflejados los intereses de los pueblos indígenas. Es por eso que en este capítulo se ubica cómo se han reconocido los derechos indígenas en el ámbito internacional, resaltando el Convenio 169 de la OIT como primer instrumento que

reconoce este tipo de derechos. Asimismo se hace incapié en la importancia de este instrumento internacional pues ha servido de base para las demandas del movimiento etno-político, así como punto de partida para que en México empezaran a haber cambios en dicha materia.

Una vez que se ha establecido teóricamente el problema del multiculturalismo y las posibles formas de cómo acomodar a la diversidad dentro de un Estado nacional; así como una revisión jurídica de los instrumentos internacionales en materia indígena, el tercer capítulo aterriza en México y demuestra históricamente que los elementos del multiculturalismo han estado siempre presentes. Y que el movimiento etno-político ha ido transformando sus demandas a lo largo de los años pero siempre se ha caracterizado por su participación y el constante enfrentamiento con el aparato estatal.

Sin dejar el ámbito jurídico a un lado, el cuarto capítulo analiza cómo se han ido dando cambios en materia indígena a nivel Constitucional con la reforma al artículo 4°. Se aborda la forma en la que se fueron construyendo los Acuerdos de San Andrés que aunque no es un documento de corte legal, sino político, en él se refleja claramente la demanda de los indígenas a la autonomía y al respeto de sus usos y costumbres. También se analiza la propuesta de iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) para compararla con las observaciones que le hace a ésta el gobierno federal, haciéndole cambios sustanciales que niegan la posibilidad de que haya un verdadero cambio en el país en materia indígena.

El quinto capítulo hace una revisión y análisis de las leyes secundarias en materia indígena de Oaxaca y Quintana Roo, los dos únicos estados que además de reformar sus constituciones locales reconociendo el elemento pluricultural de sus territorios, han hecho leyes especiales en dicha materia. También hago una comparación entre estas leyes y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar para resaltar sus similitudes y diferencias y así tratar de demostrar que en estos estados se ha dado una apertura a los espacios de participación política.

El sexto y último capítulo analiza algunas prácticas ya existentes de brotes de autonomía, demostrando que es una realidad y que una de las formas para empezar a reconocer "al otro", sería su reconocimiento a nivel constitucional, concluyendo que este reconocimiento no produce separación alguna o fractura dentro del Estado nacional. El mismo capítulo esboza una serie de propuestas para la construcción de nuevas políticas de reconocimiento, principalmente a nivel educativo, argumentando que la elevación a rango constitucional de los derechos de los pueblos indígenas no es suficiente.

Las conclusiones se hacen a manera de propuesta en las que se resuelven algunas interrogantes planteadas en la introducción, articulando la propuesta de una educación multicultural, que pueda educar en la tolerancia y el respeto, capaz de abrirse y aceptar "al otro" como igual sin dejar de reconocer las particularidades propias de cada quien. Se resalta también que no es suficiente el reconocimiento de los derechos indígenas a nivel constitucional, sino de políticas que permitan abrir espacios para la participación indígena. De esto dependerá la viabilidad de muchos Estados-nación.

Para la elaboración de este trabajo se utilizaron fuentes primarias y fuentes secundarias. Aquellas de primera mano como las legislaciones, leyes, tratados, acuerdos y periódicos fue información que se filtró, se sistematizó y se comparó la información entre éstos. El trabajo más difícil fue el análisis y la interpretación de las leyes ya que utilizan términos y un lenguaje al que no se está acostumbrado. La revisión hemerográfica abarcó cinco años en cuatro diferentes periódicos. Los documentos, informes, comunicados o ponencias se analizaron y fue una fuente importante para la obtención de datos interesantes que sustentaban los argumentos.

Las fuentes de segunda mano que constituyen toda la bibliografía utilizada para este trabajo, se analizaron y fueron agrupados por diferentes tendencias. En este sentido, se hizo un análisis de las distintas teorías que hablaban o que abordaban el tema del multiculturalismo, se contrapusieron y se sacaron los elementos que más podían ser aplicables a México.

El internet es una herramienta muy útil hoy en día que permite acceder a casi cualquier banco de datos. Ésto facilita enormemente la recopilación de documentos emitidos por organizaciones no gubernamentales, o por Naciones Unidas o conseguir *Tratados Internacionales*. Otra gran ventaja que tiene este instrumento de trabajo, es el poder ingresar prácticamente a cualquier biblioteca y así poder recopilar bibliografía existente sobre el tema, lo cual hace mucho más fácil y rápido el trabajo de la historia de la cuestión.

Por último, con este trabajo se intenta poner sobre la mesa del debate la importancia que tiene hoy en día el reconocimiento de los derechos indígenas, articulado con la propuesta de una educación multicultural, así como la importancia de los indígenas en la formulación de un nuevo proyecto político que los involucre. Obviamente no se dan *todas las respuestas para la solución a los conflictos derivados de la diversidad*, en todo caso se abren nuevas líneas de investigación que puedan aportar a este tema.

CAPITULO 1.

EL RETO DEL MULTICULTURALISMO:

En este capítulo se hace un análisis de las diversas corrientes teóricas que han abordado el tema del multiculturalismo. Se analizará primero la teoría liberal y luego la comunitarista, para posteriormente pasar a un punto medio que sería la teoría revisionista la cual ha intentado dar soluciones de cómo acomodar las diferencias culturales dentro de un Estado-nacional que pretende únicamente homogeneizar. También se hace un contraste entre los derechos humanos internacionales, reconociendo al individuo como único sujeto, y cómo de esta manera se niega entonces el reconocimiento de los derechos colectivos. Por último, se advierte que el multiculturalismo no es la solución perfecta ni la panacea de todos los conflictos derivados del multiculturalismo, por lo que se enfatiza que tanto este concepto, como las políticas derivadas de esta idea pueden traer consecuencias revertidas que implican ciertos riesgos.

Si echamos una mirada al mundo contemporáneo, pueden observarse una serie de fenómenos aparentemente contradictorios e inconexos. Por un lado, nunca como ahora, toda la humanidad había formado parte de una aldea global, interrelacionada por los medios de comunicación y caracterizada por la integración, el universalismo y la globalización; el mundo se ha convertido en un gran mercado, en el que libremente transitan capital, tecnología, recursos, empresas y productos. Por el otro, nunca antes, se había visto el surgimiento de voces que clamaran por el respeto a su identidad local o regional.

El tránsito de grandes capitales y la formación cada vez más rápida de multinacionales explicaría la ruptura de fronteras étnicas y culturales cerradas. También podríamos afirmar que con la caída de los Estados comunistas, el imperante capitalismo habría desarrollado aún más su dimensión universalista, integradora y globalizante.

Ahora bien, esta expansión capitalista mundial produce paralelamente otros efectos, como son la desintegración social, las fanáticas resistencias nacionalistas y la reivindicación de demandas étnicas. ¿Por qué se dan estos procesos contrarios a la globalización la cual pretende homogeneizar al mundo? Porque el capitalismo, a la vez que integra la producción y el mercado, conlleva el incremento de la competencia entre los diversos

sectores sociales y entre los diversos países, establece una distancia mayor entre el norte y el sur, y jerarquiza aún más la estructura desigual del poder económico en manos de la docena de países ricos del Primer Mundo.

En este sentido se habla de un mundo atrapado entre dos procesos antagónicos. Se lleva a cabo un proceso universal de homogeneidad económica, cultural y social y a la vez se produce un proceso particularista, etnocéntrico y nacionalista a nivel de identidad étnica. Este último proceso, no surge de pronto, tampoco es resultado del proceso de globalización. El regionalismo y la reivindicación a la diferencia es una fuerza que había estado subyugada bajo mecanismos de homogeneización protagonizados por los Estados-nación. Sin embargo, no puede negarse que estas diferencias culturales, raciales o religiosas existen en el mundo desde siempre, por eso no podemos dejar de “considerar lo uno en lo múltiple y lo múltiple en lo uno, sin que lo uno absorba lo múltiple ni lo múltiple absorba lo uno.”¹

Bajo esta premisa articulada por Morin (basándose en el concepto de totalidad de Marx) para plantear el problema de Europa, creo que es conveniente saber utilizarla no sólo para ese continente, sino como fundamento principal para tratar las diferencias del mundo de hoy, pues la diversidad constituye el principal desafío al que se enfrentan las democracias en la actualidad. Por eso las teorías del multiculturalismo pretenden dar un nuevo enfoque que no se centre sólo en la igualdad y la firme aplicación de las leyes de derechos civiles ya existentes, sino también en la expansión de la oportunidad para todos y tener presente hasta qué punto pueden coexistir los derechos de las minorías con los derechos humanos e individuales.

La importancia del multiculturalismo hoy en día está basada en un hecho que encunan todos los Estados-nación: la diversidad. El gran desafío está en poder crear políticas educativas y culturales no sólo de tolerancia sino de reconocimiento y de respeto a la diversidad por un lado; y por el otro, mediante nuevas legislaciones que reconozcan plenamente los derechos indígenas para diseñar nuevas instituciones que puedan representar y asegurar mejor los derechos de las minorías y crear los espacios donde las

diferentes posiciones sobre la identidad y las diferencias puedan expresarse y reproducirse.

El reto del multiculturalismo es entonces, encontrar respuestas a la petición de grupos minoritarios que exigen el reconocimiento de su identidad. El reto, en la práctica, es crear una educación multicultural capaz de aceptar "al otro" como igual sin dejar de reconocer las particularidades propias de cada quien. De ésto dependerá la viabilidad de muchos Estados-nación.

1.1 Debate entre liberales y comunitaristas:

Por la situación política y social que hoy en día vive el país, el tema del Multiculturalismo es un tema en boga. Pero no hay que olvidar que este tema ha sido entendido y utilizado en el discurso de diversas formas. También ha sido estudiado bajo diferentes corrientes teóricas: como la teoría liberal, la liberal más moderada, la comunitarista que se ubica en el otro extremo del debate, la corriente socialista de Marx y Engels y la teoría revisionista. El hecho de qué es lo que se entiende, tanto en el discurso como en la teoría, implica diferentes posturas ante el tema, implica también diferentes concepciones de todos los elementos que conforman un Estado multicultural y así mismo implica también diferentes soluciones para resolver un problema que acepte la diversidad.

La teoría comunitaria o comunitarista ha sido expuesta en los últimos años, por teóricos como el filósofo Charles Taylor, Michael Walzer, Michael Sandel o en México, Luis Villoro entre otros. En este debate, no sólo son propuestas filosóficas las que están en juego, sino más bien se trata de un conjunto de planteamientos sociales, políticos y filosóficos entrecruzados. La teoría comunitaria tiene como objetivo interculturalizar o multiculturalizar lo social, crear redes de subsistencia y solidaridad con la intención de civilizar las relaciones políticas sin atenerse a un contrato social fijo. En su base está la idea de construir lo político desde lo social y viceversa y, para conseguirlo, es necesaria una reformulación de la política y de los valores solidarios.

¹ Edgar Morin, Pensar Europa, Barcelona, Gedisa, 1985, p.25.

La propuesta comunitarista consiste en erradicar esa idea de ser un ente aislado y tener la posibilidad de tener otras identidades más allá de la jurídica que adjudica el Estado, es decir, recupera la Comunidad. Para esta teoría, "la comunidad es una forma de asociación que puede servir de guía a nuestra acción política."² Tendría entonces que haber hoy en día, una nueva forma de comunidad que rebasara el individualismo de la sociedad moderna, para recobrar algunas virtudes que se han olvidado, pero, a la vez, conservar la conquista de la modernidad: el respeto a los derechos humanos.

Por el contrario, teóricos liberales como John Rawls, proponen una ciudadanía sin importar o tomar en cuenta la raza, el género, costumbres y mucho menos contempla los problemas que surgen de los conflictos étnicos. Esta teoría argumenta que no es que haya ignorado la diversidad por equivocación o deliberadamente, simplemente consideraba que ciertos criterios particulares (origen o lengua) tenían que ser superados por otros más generales como la razón, la virtud y el conocimiento considerados como elementos mucho más válidos para el género humano en su conjunto.³

En los últimos quince años, la teoría política anglosajona ha debatido vigorosamente la idea de "comunidad". En contraposición a los comunitaristas, la teoría liberal, argumenta que son los individuos y no la colectividad los que tienen derechos. "Ya que los individuos son los únicos sujetos del consentimiento original."⁴ Algunos liberales, han defendido que el individualismo puede involucrar una auténtica preocupación por otros, no tanto como miembros pertenecientes a un grupo, sino como personas.

El tema de los "derechos colectivos", ha sido el que más ha causado efervescencia en el debate entre teóricos de diferentes corrientes. Para los liberales, los únicos sujetos de derecho y de autonomía son los individuos. Sin embargo, también argumentan que los derechos humanos reconocen los derechos de cualquier persona en cuanto ésta esté ligada a su pertenencia a una comunidad.

² Luis Villoro, "Respuesta a José Antonio Aguilar" en Este País, núm. 91, octubre 1998, p.17.

³ José Antonio Aguilar Rivera, "La casa de muchas puertas: diversidad y tolerancia", en Este País, núm. 82, enero 1998, p.4.

⁴ José Antonio Aguilar Rivera, "La refundación de México" en Este país, núm. 91, octubre 1998, p.19.

Bajo este mismo orden de ideas, para los liberales, los derechos colectivos, no podían ser consecuentes con el liberalismo. Argumentando, por un lado, que ciertas prácticas culturales de algún grupo se podían oponer a los principios de libertad y autonomía individuales. Y, por el otro, que aplicar políticas específicas para grupos minoritarios los estaría convirtiendo en reservas, o en grupos privilegiados en relación al resto de la sociedad.

Mientras, para la teoría comunitarista el hombre sólo puede ejercer su autonomía mediante una elección de vida en el “abanico de valores y fines que ofrece la cultura a la que pertenecen, y ésta es producto colectivo.”⁵ Argumentan también que la autonomía de los “sujetos de cultura” (los pueblos) es una condición para que se ejerza la autonomía de las personas. Los derechos de los pueblos no son, por lo tanto, opuestos a los derechos individuales, ni tienen un fundamento distinto. Simplemente, son una condición de posibilidad de los derechos individuales.

Para la corriente liberal es importante alcanzar la justicia entre individuos. La manera de hacerlo o el objetivo para lograrlo debiera ser garantizar la igualdad de oportunidades entre los miembros que conforman un Estado. Lo anterior es bastante cuestionable. Pues ¿de qué manera pueden tenerse las mismas oportunidades si no todos son iguales, ni tienen acceso a ellas? Por eso, para la corriente comunitarista, la única forma de lograr la igualdad de oportunidades es reconociendo la desigualdad y la diferencia real entre individuos. Sin un sentido peyorativo. Critican entonces a los liberales que postulan una política justa llevada a una situación de injusticia, ya que ésta no puede tratar igual a los desiguales. Por lo tanto, los comunitaristas proponen que si el objetivo último es llegar a la igualdad, se tiene que reconocer primero la desigualdad y conceder ventajas a los desaventajados. “La verdadera igualdad entre sujetos autónomos consiste en el respeto a sus diferencias.”⁶

⁵ Luis Villoro, op. cit., 1998, p.18.

⁶ Ibid., p.19.

No obstante lo anterior, pueden haber elementos de crítica a la idea comunitarista sobre el multiculturalismo. La crítica se apoya en que la comunidad no puede ser un valor en sí, ya que existen comunidades autoritarias, represivas y hasta patriarcales (aunque tengan valores importantes que pueden ser reconocidos). Es necesario admitir que el reconocimiento de los derechos de las minorías conlleva riesgos obvios. El fascismo, los nazis y el *apartheid* por ejemplo, recurrieron al argumento de los derechos de las minorías y a discursos sobre principios comunitarios. Pero la corriente liberal y la forma que ha propuesto para solucionar el conflicto de la diversidad a través de la tolerancia, también es bastante cuestionable. La tolerancia es vista como “un intento de moldear una estructura política común, compartida por grupos radicalmente diferentes...”⁷ pero únicamente representa permisibilidad y no reconocimiento de la diversidad cultural, por lo que no resuelve la discordia entre grupos humanos.

Una tercera tendencia o postura ante los derechos de las minorías es la que defiende la tradición socialista. Ante la idea de que la comunidad o la fraternidad eran los principios básicos del socialismo, se podía haber pensado que los socialistas hubieran apoyado la idea de los derechos para las comunidades culturales. Sin embargo, la ideología socialista fue adversa y contraria a los derechos de las minorías. No era una cuestión de exclusión o represión. Las ideas del siglo XIX de igualdad para todos que llevaran a la humanidad a un progreso mayor eran las que dominaban ese pensamiento. Por eso el socialismo estaba vinculado a una determinada teoría de evolución social.

Por tanto, las comunidades más pequeñas debían dar paso a comunidades mayores, como parte del desarrollo histórico. Para Marx y Engels, precursores de la tradición socialista, las “grandes naciones” y sus estructuras políticas y económicas altamente centralizadas eran los motores del desarrollo histórico. Mientras que las “nacionalidades más pequeñas” estaban atrasadas y estancadas y su supervivencia dependía de que éstas se asimilaran a una de las “grandes naciones”, sin beneficiarse de ningún derecho para las minorías. No se trataba únicamente del derecho de la nación para

⁷ José Antonio Aguilar Rivera, *op. cit.*, 1998, p.11.

“someter, absorber y asimilar” nacionalidades más pequeñas, se trataba de una “misión histórica”.⁸

En palabras de Engels, “por el mismo derecho por el cual Francia tomó Flandes, Lorena y Alsacia, y por el que más pronto o más tarde tomará Bélgica, Alemania tomará Schleswig; es el derecho de la civilización contra la barbarie, del progreso contra la estabilidad (...) Éste es el derecho de la evolución histórica.”⁹

Muchos pensadores del siglo XIX sostuvieron y defendieron lo mismo, sin embargo, esta postura podría calificarse de aberrante. Si seguimos la lógica de ese siglo se puede entender el razonamiento de los argumentos defendidos por estos teóricos. Por eso, sería anacrónico hoy en día criticar a Marx o Engels por sus ideas y puntos de vista que eran igualmente compartidos por cualquier pensador imparcial de mediados de la época decimonónica.

Las primeras contribuciones de los marxistas rusos sobre los temas de nación, nacionalismo y minorías nacionales fueron dadas por Lenin y Stalin, publicadas hasta 1913, en vísperas de la primera guerra mundial, cuando la cuestión nacional llegó a ser un asunto de importancia fundamental dentro de los círculos marxistas de la escena política rusa.

Stalin reconoce que la nación “es una comunidad humana estable, históricamente formada y surgida sobre la base de la comunidad de idioma, de territorio, de vida económica y psicológica, manifestada ésta en la comunidad de cultura.”¹⁰ Bajo esta premisa establece que pueden formarse Estados multinacionales, es decir, Estados integrados por varias nacionalidades o minorías nacionales. Estas minorías, dice, a pesar de tener una cultura y una lengua propia, ya no pueden constituirse en Estados nacionales independientes, porque, continúa diciendo: “tropiezan con la poderosísima

⁸ Las citas en este párrafo son de Engels, “The Danish-Prussian Alliance”, citado en Ian Cummings, Marx, Engels and National Movements, Londres, Croom Helm, 1980, pp.45-46.

⁹ Ibidem.

¹⁰ J.V. Stalin, “El marxismo y la cuestión nacional” en Obras Completas, Tomo 2: 1907-1913, México, Editorial Actividad EDA, S.A., 1948, p. 816.

resistencia que les oponen las capas dirigentes de las naciones dominantes".¹¹ Su preocupación principal, y la que se ve reflejada en casi todos sus discursos y documentos, es la encaminada a poner fin a los conflictos derivados de las discordias nacionales y establece así algunas premisas como garantía de los derechos de las minorías nacionales y de su "libre desarrollo".

Stalin defiende la postura de que la cuestión de las minorías nacionales solo puede resolverse en el sentido de llevar a las naciones o pueblos rezagados al cause común de una cultura superior. La autonomía regional, dice que es aceptable, porque "incorpora a las minorías nacionales rezagadas al desarrollo cultural común, les ayuda a romper el cascarón del aislamiento propio de las pequeñas nacionalidades, las impulsa a marchar hacia delante y les facilita el acceso a los valores de una cultura superior. En cambio, la autonomía cultural-nacional actúa en un sentido diametralmente opuesto, pues recluye a las naciones en sus viejos cascarones, las mantiene en grados inferiores del desarrollo de la cultura y les impide elevarse a los grados más altos de la misma."¹² Con estas opciones de autonomía que propone, Stalin pretende articular a las minorías nacionales dispersas en una unión nacional, y defiende que lo que necesitan las minorías no es una unión artificial, sino derechos reales en el sitio en que vive.

Con lo anterior se puede decir, que ya en esa época se reconocía la importancia y la necesidad de una "ley general del Estado basada en la plena democratización del país" de esta manera afirmaba que se prohibirían todos los privilegios nacionales sin excepción y todas las trabas o limitaciones puestas a los derechos de las minorías nacionales. "Esto, y solamente esto, puede ser la garantía real y no ficticia de los derechos de las minorías."¹³

Por otro lado, los críticos del liberalismo decimonónico han argumentado que los liberales "conciben al hombre como un átomo solitario independiente de, y anterior a, su entorno cultural, y que ésta es la razón por la cual los liberales se oponen a los

¹¹ *Ibid.*, p. 824.

¹² *Ibid.*, p. 875.

¹³ *Ibid.*, p. 887.

derechos de las minorías.”¹⁴ Sin embargo, tanto liberales como socialistas no dejan de reconocer la existencia de grupos nacionales y el valor de sus identidades. Lo cierto es que para la mayoría de los liberales, como para la mayoría de los socialistas, han operado bajo un modelo de Estado-nación, considerando que ese Estado debía contener y promover una única identidad nacional.

Las corrientes antes revisadas, podrían ser criticadas. Hay que reconocer que sus supuestos fueron elaborados paralelamente a hechos históricos de determinada época y que tal vez en ese momento fueron válidos y necesarios. Pero no hay que dejar de observar que hoy en día las demandas y reivindicaciones de grupos étnicos o minorías nacionales sacan a la luz la necesidad de reformular todas esas teorías y políticas tradicionales de corte occidental.

1.2 Debate revisionista

Una de las teorías que logra conciliar los derechos colectivos con los derechos humanos universales es la llamada “corriente revisionista”. Esta postura se caracteriza por ser bastante crítica de los extremos de las posiciones teóricas anteriormente analizadas. Esta nueva corriente es propuesta por Will Kymlicka¹⁵ e Iris Marion Young¹⁶ entre otros. Esta teoría propone que, a pesar de que cada vez más países acepten que la diferencia cultural puede acomodarse mediante su elevación a rango constitucional, es necesario que los conflictos derivados de la pertenencia a un grupo minoritario se puedan resolver si sus miembros tienen derechos específicos como grupo.

Se trata entonces, según esta teoría, de no únicamente proteger los derechos individuales, sino que la Constitución y otras leyes protejan también otro tipo de derechos, que se conceden a los individuos en su calidad de miembros de determinadas comunidades. La mezcla de ambos tipos de derechos reflejaría el valor de igualdad como una forma de acomodar la diferencia. Es decir, que los derechos comunitarios coexistan con los derechos individuales.

¹⁴ Will Kymlicka, Liberalism, Community and Culture, Oxford, Oxford University Press, 1989, p.225.

¹⁵ Cfr. Will Kymlicka, Ciudadanía Multicultural, Barcelona, Paidós, 1995.

¹⁶ Cfr. Iris Marion Young, Justice and the Politics of Difference, Princeton, Princeton University Press, 1990.

En este sentido, Kymlicka y Young proponen un espacio para una nueva "ciudadanía multicultural" o una "ciudadanía diferenciada" (respectivamente). Su argumento está basado en el valor de la cultura, diferenciando a los grupos de inmigrantes, pandillas, adolescentes o cualquier otro grupo, del de las minorías nacionales. Ya que éstas últimas sí tienen una "cultura societal". Para Kymlicka, la "cultura societal es la que proporciona a sus miembros unas formas de vida significativas a través de todo el abanico de actividades humanas, incluyendo la vida social, educativa, religiosa, recreativa y económica, abarcando las esferas pública y privada (...) estas prácticas se expresan en la mayor parte de las áreas de la actividad humana. Y en el mundo moderno, el que una cultura se exprese en la vida social significa que debe tener una expresión institucional, en las escuelas, los medios de comunicación, la economía, el gobierno, etc."¹⁷

Por lo tanto, dadas las condiciones a favor de una única cultura regulada e incluso inventada por los Estados nacionales, es necesario que una cultura sea societal, para que ésta por ser minoritaria sobreviva y se desarrolle en el mundo moderno. Es decir, que al igual que el Estado tiene los mecanismos "que han contribuido a lograr una unificación de códigos y de prácticas de cohesión entre sus ciudadanos", los pueblos indígenas también tendrían que tener ese tipo de mecanismos (reconocidos) que les permitiera proyectar su identidad hacia fuera de sus fronteras, hacia el exterior. Lo anterior sólo podría lograrse a través de "un proyecto educativo que buscara la inclusión de todas las historias y creencias."¹⁸

Bajo este mismo orden de ideas, la teoría revisionista postula que las culturas mayoritarias siempre tendrán el incentivo de destruir la cultura societal de las minorías nacionales, como una justificación de su labor de asimilación forzosa. Por lo que es necesario crear las condiciones apropiadas para que las culturas minoritarias puedan recuperar y fortalecer su riqueza y así convertirse en "culturas vibrantes y diversas,

¹⁷ Will Kymlicka, op. cit., 1995, p.112.

¹⁸ Natividad Gutiérrez, "El resurgimiento de la etnicidad y la condición multicultural en el Estado-nación de la era global", en Reina, Leticia (Coord.), Los retos de la etnicidad en los Estados-nación en el siglo XXI, México, CIESAS, (en prensa).

preservando sus tradiciones culturales e incorporando al tiempo lo mejor del mundo moderno..."¹⁹

La propuesta de una "ciudadanía multicultural" o "diferenciada" es la crítica a que la ciudadanía no implica única y simplemente un estatus legal, definido por un conjunto de derechos y obligaciones. Sino más bien, en el sentido de una identidad, es decir, que es una expresión de la propia pertenencia a una comunidad política. Reconocer los derechos diferenciados en función del grupo, implica que los miembros de determinados grupos se incorporan a la vida política no en calidad de individuos únicamente, sino también a través del grupo y sus derechos dependen de esa pertenencia.²⁰

Para los liberales, la posición anterior, les resulta contradictoria con los términos que el concepto de ciudadanía implica. Es decir, para la teoría liberal, la ciudadanía proporciona el estatus de tratar a las personas como individuos iguales ante la ley. Los liberales perciben el concepto de ciudadanía diferenciada como un retroceso a los triunfos logrados contra los privilegios del feudalismo, por ejemplo, en donde el estatus de una persona estaba directamente relacionado con su pertenencia religiosa, étnica o de clase.

Para algunos liberales como John Rawls o Derek Heater, la mayor preocupación que tienen va mucho más allá del simple concepto de ciudadanía en abstracto. A lo que le temen en realidad, es que la ciudadanía diferenciada se convierta en un factor de desunión en lugar de propiciar la unidad frente a la creciente diversidad social. Para Rawls, la ciudadanía "va unida al concepto de sociedad, entendida como un sistema justo de cooperación en beneficio mutuo de las personas libres e iguales."²¹ Por lo tanto, al no preservar al pie de la letra lo que ellos entienden por ciudadanía, dan por perdida la unidad y la homogeneidad que ha prevalecido en los Estados-nación.

¹⁹ Will Kymlicka, op. cit., 1995, p.142.

²⁰ Ibid. pp. 240-241 y 262.

²¹ John Rawls, Liberalismo Político, México, FCE, 1996, p.123.

Derek Heater afirma que "la ciudadanía no puede desempeñar su vital función integradora si está diferenciada en función del grupo; deja de ser un mecanismo para cultivar el sentimiento de comunidad y el sentimiento de objetivo común."²² Con los argumentos que la teoría liberal sustenta su postura, es evidente que los liberales temen que haya una repercusión en la concepción tradicional del Estado-nacional al ya no haber un sentimiento común que uniese a los diversos grupos de la sociedad si cada quien se concentra en su diferencia.

Lo cierto, es que estas diferencias existen y cada vez más salen a la luz. Por lo que tendrían que repensarse las teorías o posiciones que he mencionado. Lo que también hay que considerar es que gran parte de la teoría liberal contemporánea sufre una importante fractura y que a la fecha no han podido resolver problemas que son el resultado de la diversidad cultural agrupada en un mismo territorio y regulada por normas iguales para todos. Es un hecho también que este problema es una constante que enfrentan casi todos los Estados-nación.

1.3 Las diferentes formas de diversidad cultural y cómo acomodarlas dentro de un Estado-nacional.

A pesar de las críticas que puedan hacerse a las posturas liberales y de las cuales Kymlicka retoma muchas ideas, éste defiende enérgicamente la ciudadanía diferenciada. Parte de la idea de que hay tres formas de ciudadanía diferenciada: los derechos poliétnicos y de representación por un lado, y los derechos de autogobierno por el otro.²³

Para entender a qué parte de la sociedad puede aplicarse cada caso de ciudadanía diferenciada, es necesario centrarse primero en los dos modelos de diversidad cultural que existen y que son las fuentes del multiculturalismo.

²² Derek Heater, Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education, Londres, Longman, 1990, p.294.

²³ Will Kymlicka, op. cit., pp.242-263.

El primer caso de diversidad cultural es el vinculado con los Estados multinacionales. Éste se caracteriza por haber tenido grupos o asentamientos de personas que tenían una cultura y formas de organización características pero que fueron asimiladas o incorporadas a un Estado mayor por medio de una conquista, colonización, o invasión por ejemplo. Estos grupos que Kymlicka denomina "minorías nacionales"²⁴, tienen el deseo de seguir siendo sociedades distintas y exigen por tanto diferentes formas de autonomía o autogobierno para asegurar su diferencia ante la mayoría.

El segundo caso de diversidad cultural es el que está relacionado con los Estados poliétnicos. Es decir, aquellos conformados por la llegada de inmigrantes. A diferencia de las "minorías nacionales", estos grupos que llegan a territorios nuevos suelen asociarse, pero sus lazos son poco rígidos y su mayor anhelo es poderse integrar a la nueva sociedad de la que ahora forman parte, pero conservando y manteniendo algunas de sus particularidades étnicas. A estos grupos Kymlicka los llama "grupos étnicos".²⁵

Entonces, existen estas dos formas de diversidad cultural, las cuales conforman el multiculturalismo. La clasificación no debe ser tan rígida. ¿Qué pasaría entonces con México? En este caso, había grupos establecidos en un territorio, con una cultura y organización específicas, los cuáles fueron sometidos por medio de la conquista española. Por otro lado, también podemos ver, a lo largo de la historia mexicana, la *manera en que han llegado grupos de inmigrantes a establecerse en este territorio*. Está el caso de japoneses o africanos que llegaron en el siglo XIX como obreros para construir el ferrocarril transístmico del Istmo de Tehuantepec. Mejor conocido es el caso de *los miles de refugiados españoles que llegaron tras la guerra civil u otros personajes refugiados perseguidos por los gobiernos de sus propios países*.

²⁴ Para Kymlicka el concepto de minoría nacional significa una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa un territorio o una tierra natal determinada y que comparte una lengua y cultura diferenciadas. Esta noción está estrechamente vinculada con la de "pueblo" o "cultura". Por lo que para México, podría utilizarse este concepto para los pueblos indígenas.

²⁵ Ibid. pp.25-35.

La división que hace Kymlicka acerca de cómo puede aplicarse la ciudadanía diferenciada, corresponde también a la división que hace entre las "minorías nacionales" y los "grupos étnicos". La primera forma de ciudadanía diferenciada es la que tiene que ver con los "derechos de representación". Ésta va dirigida a grupos desfavorecidos que su demanda principal es la inclusión en la sociedad de la que han sido segregados. Los que defienden la postura de la representación especial, argumentan que "no supone ninguna amenaza a la unidad nacional, sino que, por el contrario, se cree que fomenta la participación cívica y la legitimidad política (...)"²⁶

Otra forma de aplicar la ciudadanía diferenciada es la enfocada a los "derechos poliétnicos". Estas reivindicaciones poliétnicas demuestran que los grupos de inmigrantes en verdad quieren participar en la vida política y social del país al que han llegado y en el que pretenden establecerse. A estos grupos puede ser aplicada la política de ciudadanía diferenciada pues lo que quieren es integrarse. "...están a favor de la reforma de las principales instituciones de la sociedad, para que éstas puedan acomodar sus diferencias culturales y reconocer el valor de su herencia cultural. El deseo de estos derechos poliétnicos es un deseo de inclusión coherente con la participación en y con el compromiso con las principales instituciones que fundamentan la unidad social."²⁷

Surge aquí un problema, no todo es tan fácil como suena. Habrá que preguntarse si todos dentro de una sociedad están dispuestos a aceptar estos derechos poliétnicos. *Dentro de un Estado-nación habrá grupos que no estén dispuestos a reconocer o a permitir que grupos no blancos o no cristianos sean parte de su sociedad, sólo basta ver el caso de los Estados Unidos. Es decir, que hay reacciones contra el multiculturalismo debidas a un temor racista o xenófobo ante los nuevos grupos inmigrantes. Sin embargo, hay mucha más aceptación hacia estos grupos y sus reivindicaciones por parte del Estado que aquellas que provienen de las "minorías nacionales".*

²⁶ RCERPF, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 1991, p.149. Citado por Kymlicka, op. cit., 1995, p.243.

²⁷ Ibid. p.245.

Precisamente, la tercera forma de ciudadanía diferenciada es “el derecho de autogobierno”²⁸ que es la demanda principal de las minorías nacionales (o en el caso de México de los pueblos indígenas). El derecho al autogobierno significa reconocimiento a sus formas de decisión y de participación tradicionales, pero siempre con un referente al poder central. No obstante, Kymlicka y otros liberales como Rawls, argumentan que las reivindicaciones de autogobierno únicamente reflejan un deseo por debilitar los vínculos de unión política con el Estado al que pertenecen, para preservar así sus formas tradicionales de gobierno. Critican seriamente este tipo de reivindicaciones, argumentando que si las minorías nacionales no pueden recuperar las competencias que antes tenían, pueden amenazar con separarse del Estado al que pertenecen.²⁹ Por esta razón “los Estados democráticos multinacionales que reconocen los derechos de autogobierno son, aparentemente, inestables. En el mejor de los casos parece haber un *modus vivendi* entre comunidades separadas, sin ninguna vinculación intrínseca que haga que los miembros de un grupo nacional se sacrifiquen por otro.”³⁰

Otra de las críticas al autogobierno según la corriente de Kymlicka, es la que argumenta que la única solución al problema de los Estados multinacionales es la secesión. Defiende esta postura basándose en lo fuerte y arraigada que puede estar la identidad de las minorías nacionales. Otro de los liberales que defienden esta posición es Michael Walzer, diciendo que si la “comunidad está tan radicalmente dividida que la ciudadanía única es imposible de imponer, entonces (...) deben dividirse los territorios.”³¹ Hay que tomar en cuenta que esta postura es acertada si se aplica a países como Canadá, donde efectivamente Quebec tiene los recursos y la infraestructura suficientes para ser independiente. Sin embargo en México, es otra la situación: en primer lugar los pueblos indígenas no podrían ser autosuficientes, y en segundo lugar tampoco es ese ni el discurso ni la solución que demandan los indígenas. Por eso es importante ubicar en tiempo y espacio cualquier teoría que se revise.

²⁸ *Ibíd.* p.248.

²⁹ Cfr. John Rawls, *op.cit.*, 1993.

³⁰ Will Kymlicka, *op.cit.*, 1995, p.250.

³¹ Michael Walzer, Esferas de la Justicia: Una defensa al Pluralismo y la Igualdad, México, FCE, 1983, p.75.

Lo anterior, supone considerar dos aspectos. Por un lado, el no reconocer la reivindicación del autogobierno, e imponer una ciudadanía común como la que impera en el pensamiento liberal, estaría también atentando contra el Estado-nacional, pues se estaría provocando el aumento de los conflictos entre las minorías nacionales y el Estado que no los reconoce como un grupo diferente. Se estarían entonces en verdad fomentando los movimientos secesionistas. Por el otro, el reconocer que a las minorías nacionales sólo se les puede respetar dejándolas intactas, rechazando y criticando su asimilación como lo presuponen los comunitaristas, también es arriesgado. Pues es falso que los pueblos indígenas pretendan ser reservaciones o *ghetos* y que no puedan o no quieran pertenecer al resto del Estado. Como ejemplo podemos ver su gran deseo de participación política y de proposición dentro del Estado, buscando cada vez más conseguir y demandar canales y espacios de expresión.

El problema es bastante serio ya que no se trata de radicalizar las posibles soluciones para resolver la diversidad cultural. Ante estas posturas radicales, es interesante la *propuesta revisionista de Kymlicka sobre la ciudadanía diferenciada*. Aunque, existen elementos que deben ser revisados con cuidado, pues éste hace una gran separación entre grupos migrantes y grupos nacionales dentro de un mismo país.³² Su visión se centra en que los grupos de migrantes tratan de adaptarse e integrarse a la sociedad a la que llegan, pero conservando sus diferencias, por lo que a ellos puede otorgárseles con más facilidad el grado de ciudadanía multicultural o diferenciada. Por el contrario, a los grupos nacionales (en el caso de México, sería a los pueblos indígenas) que también pugnan por el respeto a sus diferencias y al mismo tiempo por su reconocimiento a través del autogobierno, admite (al igual que los liberales ortodoxos) que es mucho más difícil pues implicaría su separación o el debilitamiento del Estado-nacional.

Las reivindicaciones de los pueblos indígenas en México, como la del autogobierno nunca han representado una separación del territorio ni tampoco se han pronunciado a favor de formar otro Estado. Es necesario entonces retomar la propuesta que propone

Kymlicka de una "ciudadanía diferenciada" como se demostrará más adelante, pero dejando sus miedos a la secesión. Este temor se ve reflejado en su teoría, pero es entendible pues en tiempo y espacio está pensada bajo el ejemplo de Canadá y el deseo de los quebequenses de formar su propio Estado. Por lo que es necesario entonces proponer elementos que ayuden a que esta postura también pueda ser aplicada a los pueblos indígenas de México, como retomar los elementos que propone para que puedan cohabitar dos tipos de derechos totalmente diferentes.

Bajo este orden de ideas, cabe preguntarnos entonces, ¿cuáles podrían ser las fuentes de unidad que permitieran a un Estado-nacional aceptar las diferencias dentro de su territorio, sin proponer tan radicalmente la asimilación o la separación? Para esta investigación el grupo que interesa, son las "minorías nacionales", es decir, los pueblos indígenas de México. Entonces, regresando a la pregunta anterior, parece interesante proponer que tanto para los ciudadanos que se sienten representados por las leyes ya existentes en el Estado mexicano, como para los pueblos indígenas que demandan un autogobierno, la fuente que permitiría la unidad dentro de la diferencia sería compartir ciertos valores que unieran a la población así como las condiciones que permitieran una igualdad social y política, pero respetando las diferencias de cada grupo.

Reconocer la diferencia de los pueblos indígenas en los Estados multinacionales no provocaría una separación, al contrario, ayudaría a crear bases de unidad social y de cooperación. Estos valores compartidos son que cada grupo dentro del Estado-nacional, por muy diferentes que sean sus identidades, creyera en la equidad; en el diálogo; en la importancia de la tolerancia; en el apoyo y reconocimiento a la diversidad; en la solidaridad; en el mejoramiento de sus formas de vida; en la paz y en el cambio no violento hacia un espacio donde quepan las diferencias. Si estos valores los comparte cada grupo, tendrán la noción de una meta igual para todos, a pesar de las diferencias que puedan existir entre ellos.

Con estos valores, que van dirigidos hacia un sentido político, se fomentaría un sentimiento de solidaridad y cooperación pues cada grupo, minoría o mayoría, vería al Estado como el espacio donde podrían desarrollarse como grupo diferenciado. Vería

³² Will Kymlicka, op. cit., 1995, pp.25-29.

también al Estado como el ente que permite acomodar la diferencia en vez de subordinarla. Cada grupo aceptaría ser parte de ese Estado-nacional si garantiza la supervivencia y reconocimiento de todas las minorías que integran la sociedad.

En este sentido, Charles Taylor propone una teoría de "diversidad profunda" para los Estados multinacionales y pluriétnicos, como es el caso de México. Consiste en acomodar no únicamente los diversos grupos culturales, sino también, las diversas formas en las que los miembros de estos grupos se vinculan al gobierno general. Es decir, que "los miembros de un Estado poliétnico y multinacional no sólo deben respetar la diversidad, sino que también deben respetar diversos enfoques sobre la diversidad."³³ Por ejemplo, un individuo de la ciudad de México puede considerar que su estatus de ciudadanía se centra únicamente en los derechos individuales universales garantizados por la Constitución, pero deberá aceptar que un tojolabal o maya puedan pertenecer al país de una forma muy distinta a través de su pertenencia a sus comunidades nacionales. Y recíprocamente, los miembros de los pueblos indígenas deberán aceptar la perfecta legitimidad del "mosaico de identidades".

Lo anterior no es una tarea fácil, la propuesta teórica de Taylor es interesante, pero no basta para poder reconocer la diferencia. Por eso es aún más interesante lo que éste sugiere como la concretización de su teoría: la aplicación de una "política del reconocimiento"³⁴. Ésta está fundamentada en un potencial universal, es decir, el potencial de poder moldear y definir nuestra propia identidad, como individuos, pero también como cultura. Para este tipo de política es necesario, no solamente reconocer, sino fomentar las particularidades. Con otro tipo de política, que no reconoce la diferencia, estaríamos entonces negando la identidad de las personas e introduciéndolas en un molde que pretende homogeneizar a la población dentro de un Estado. Es decir, bajo el esquema de Rawls, serían políticas que estarían pensadas bajo "el velo de la ignorancia" o planeadas con "reglas ciegas" a la diferencia.

³³ Charles Taylor, El multiculturalismo y la política del reconocimiento, México, FCE, 1993, p.115.

³⁴ *Ibid.* pp.65-67

Por lo tanto, la "política del reconocimiento", puede ser la expresión de una compleja y ancestral necesidad humana de aceptación y de pertenencia. Por eso ningún Estado comprometido con estos objetivos puede dejar de lado la exigencia de crear unos "medios sociales" inclusivos y favorables que respeten a todas las personas en su diversidad cultural, dándoles la sensación de pertenecer a la comunidad en general.³⁵

En México, podría ser aplicable la "política del reconocimiento". El problema o la pregunta que no resuelve Taylor, es hacia dónde deben de ir encaminadas este tipo de políticas y cuáles son esos "medios sociales" de los que él habla. Ante este cuestionamiento podrían encaminarse este tipo de políticas hacia la educación. Es decir, tendrán que hacerse políticas educativas que incluyan el reconocimiento a la diversidad. De esta manera, se inculcaría a la población sin importar su pertenencia de grupo, desde sus primeros razonamientos y prejuicios, que sería estimulante y motivo de orgullo el trabajar juntos para construir una sociedad basada en el reconocimiento de esa "diversidad profunda". Sólo podría mantenerse una sociedad unida, si los ciudadanos la valoraran por sí misma y quisieran vivir en un país con diversas formas de pertenencia cultural y política. Es decir, se necesita de solidaridad mutua y a pesar de las teorías, éste es un reto que requiere de un proyecto a largo plazo.

1.4 Derechos Individuales y Derechos colectivos:

Un mundo ansioso de paz y golpeado por la crueldad humana se ha esforzado y ha luchado intensamente por la defensa de los derechos humanos, acompañado de la construcción paulatina de un sistema internacional de vigilancia, observación y justiciabilidad de estos derechos. Finalmente, en 1948 se firmaba en París la Declaración Universal de Derechos Humanos. "Surgía así el documento ético más importante de este siglo, un documento que abrió paso primero lentamente y luego con saltos de gigante a toda una filosofía de ética política basada en la dignidad del ser humano."³⁶

³⁵ Ibid. pp.127, 136-138.

³⁶ Sonia Picado Sotela, "Ética de la globalización" en Reflexiones sobre el 50 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p.1 (ponencia)

Sin embargo, apartándonos de los derechos reconocidos por la Organización de Naciones Unidas (ONU), es importante mencionar que los derechos humanos en general tienen diferentes categorías. La primera categoría, en efecto, son todos aquellos derechos reconocidos por la ONU y que tienen el principio de igualdad. La segunda categoría, son los derechos colectivos a los cuales tienen derecho cualquier grupo organizado, esto implica reconocer los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y que están reconocidos en el Convenio 169 de la OIT. Algunos teóricos llaman a este tipo de derechos "derechos difusos" pues argumentan que no están dirigidos a alguien en especial, es decir a un individuo, sino a grupos.

Otra de las categorías de los derechos humanos en general incluye los derechos ciudadanos, entendidos como derechos colectivos de una nación. Por último, existe la categoría del Estado mismo, el cual tiene derechos a la independencia, a decidir su vida interna, a la no-injerencia extranjera y a la paz.

Es clara la evidencia de que hay una separación tajante entre lo que son los derechos individuales y los derechos colectivos. Los derechos humanos que más conocemos son los relacionados con los que reconoce la ONU, es decir, aquellos derechos humanos que tienen el principio de igualdad.³⁷ Este principio tiene una concepción occidental. Con Locke y Rousseau, los derechos del hombre fueron concebidos como individuales, así que los derechos fundamentales a la vida, la libertad y la propiedad pertenecen al individuo considerando a éste como un núcleo que está sólo en el mundo.

Bajo esta concepción fueron pensadas y hechas las constituciones de principios del siglo XIX en América Latina, siendo sus derechos fundamentales: la vida y la libertad. Esta noción de lo que son los derechos humanos está concebida para un hombre universalmente igual protegido y regulado por leyes iguales para todos. Así, la jurisprudencia ha refinado el concepto de derechos individuales, postulando que

³⁷ Cfr. Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, París, ONU, diciembre de 1948.

solamente los sujetos, más no los objetos, ni las colectividades, pueden tener esos derechos, cayendo en una posición filosófica bastante individualista.³⁸

El punto nodal en la relación entre derechos humanos y los colectivos se centra precisamente en la discusión de en quién recaen los derechos otorgados. Por eso, hay posturas que defienden la dificultad para proteger los derechos colectivos. El problema de los derechos indígenas y la negativa de muchas personas a reconocerlos, está basada en la tradición individualista, argumentando que en caso de que el Estado reconociera los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entonces quién sería el sujeto de esos derechos.

Los que defienden la postura del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas exponen que, en efecto, debe existir un sujeto en quien recaigan esos derechos reconocidos. Ese sujeto existe, es en cada caso, cada uno de los pueblos indígenas colectivamente. Es decir, el sujeto de un pueblo indígena es ese mismo pueblo. Por lo tanto, revirtiendo las teorías individualistas, la filosofía zapatista³⁹ dice: "Nuestro modo de gobernar es obedeciendo", esta postura excluye la noción de un soberano, por lo que el sujeto de derecho de los pueblos indígenas no puede ser un solo portavoz, sino una colectividad, ya que los pueblos indígenas toman en serio el principio de autogobierno.

Los pueblos indígenas exigen para sí la libertad de ejercer sus derechos colectivos específicos, tal como lo hacemos los miembros de la cultura dominante, una cultura que se ha empeñado en dominar y ha restado dignidad y reconocimiento a las demás. Pero ¿cuáles son esos derechos colectivos que reclaman?

En primer lugar piden el reconocimiento a la autoidentificación, es decir al derecho a la propia identidad y no la impuesta por el Estado. Ésto significa para los pueblos indígenas el derecho de ser diferente al resto de los ciudadanos pertenecientes a la

³⁸ Ver: Eduardo García Maynez, Introducción al estudio del derecho, México, Editorial Porrúa, 1940.

³⁹ Esta filosofía zapatista se expresa claramente en los documentos del EZLN, en sus pronunciamientos y en los comunicados del Sub-comandante Marcos.

cultura dominante. "Estas diferencias se refieren a la cultura en términos de igualdad, de reconocimiento a cada cultura, no a la diferencia de derechos como seres humanos."⁴⁰ La propia identidad no sólo tiene que ver con el derecho a la libertad política y social, sino también con la libertad de los individuos para determinar su modo de ser y de actuar.

Un elemento importante considerado como derecho colectivo, es el territorio. El territorio involucra todo el hábitat de los pueblos indígenas. Es el lugar donde están enterrados sus antepasados, donde los presentes nacieron y donde crecerán sus descendientes. Este derecho es una de las condiciones indispensables para tener y seguir conformando una identidad.

El tercer derecho, es la tierra como base de la comunidad. Por eso los pueblos indígenas exigen tener y conservar su tierra, ya que no se trata de una mercancía usada únicamente para sembrar y llevar sus productos al mercado. Es más que nada la base del ciclo de la naturaleza y el alimento. Por lo tanto no se trata únicamente de un lote de tierra cualquiera, sino una tierra vinculada a su territorio que les permita tener esa autoidentificación que también se les ha negado y no condenarlos a ser una reservación.

Otro derecho colectivo, es el de los sitios naturales que constituyen la base física en la que se asienta el derecho a ejercer su religión a través de ritos tradicionales. Estos sitios van variando conforme al pueblo al que nos refiramos, pero por lo general son montañas, lagos o ríos que son considerados como lugares sagrados y que tienen un significado religioso.

El derecho a sus propias lenguas es otro de los derechos colectivos. Éstas son una parte integral y esencial de la exigencia de los pueblos indígenas. Si se les condena a no usar su lengua, se les está condenando también a que no puedan conceptuar su visión específica del mundo. Mediante la lengua, una cultura puede enriquecerse, desarrollarse y seguir reproduciéndose. "Cuando exigen que la enseñanza sea bilingüe,

⁴⁰ Laura Mues, "Derechos Indígenas: el caso de México", México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997, p.5. (ponencia)

se refieren también a la enseñanza de los contenidos de esa lengua y la cultura que implica: la historia, la cosmovisión, las costumbres indígenas y su sistema normativo, entre otros.⁴¹

Otro de los derechos exigidos por los pueblos indígenas es el de la libre determinación, es decir, a conservar sus formas de organización social de acuerdo con sus propias costumbres tradicionales. Exigen que no se coarte su derecho a elegir a sus gobernantes dentro de sus propias comunidades, sino que se les permita hacerlo como tradicionalmente se gobernaban a sí mismos antes de la independencia. Lo que no quieren es que las autoridades que tengan sean impuestas desde el poder central.

La última exigencia, y que está implícita en la de autodeterminación, es la de autonomía. El derecho a la autonomía hace posible que los pueblos indígenas puedan dictar por sí mismos las normas que den forma a su organización social, en vez de que sea impuesta por el Estado o el gobierno. Con estas reivindicaciones, los pueblos indígenas se han propuesto "participar en la construcción de un nuevo pacto social que se base en el reconocimiento de nuestra (su) pluralidad, la diversidad de nuestra (sus) culturas y la riqueza de nuestras (sus) diferencias."⁴²

Lo interesante de los derechos colectivos en el caso de México, es que lo que representan, está ya plasmado en la Constitución en el artículo 4°, reconociendo que el país "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." Por lo tanto, deberá seriamente instrumentarse y poner en práctica lo que ya está reconocido en la Constitución.

El reconocimiento de este tipo de derechos, contradice la tradicional interpretación del Estado moderno, el cual tiene el monopolio del poder para proteger la vida y la libertad

⁴¹ *Ibid.* p.6.

⁴² Resolutivo del Congreso Nacional Indígena, México, CNI, 8 al 11 de octubre de 1996, pp.1-5.

de los ciudadanos. Tendrá que cambiarse también la noción de ese Estado homogéneo cohesionado por un sistema uniforme de reglas y de leyes que articulan una cultura de ideales comunes. Éste es el temor del Estado mexicano, y la posición que defiende su gobierno, pues las reformas al artículo 4° constitucional han sido insuficientes para permitir una visión multicultural en México.

Bajo esta lógica, y la necesidad de admitir más allá de los derechos individuales y universalmente reconocidos por la ONU, han ido surgiendo más declaraciones que protegen otro tipo de derechos: los derechos culturales. "La Convención Internacional para la eliminación de cualquier forma de discriminación racial"⁴³ condena a todos los Estados donde exista la discriminación racial. También se empezó a reconocer la protección de los derechos económicos, los sociales y los culturales.⁴⁴ Para tal efecto se propone a los Estados que firmen este convenio para garantizar la igualdad de oportunidades para todos, así como reconocer el derecho al trabajo bajo condiciones dignas. Como éstos, existen una gran cantidad de Convenios y Tratados que protegen a las minorías y a las culturas en desventaja.

Con estos cambios, puede hablarse de los derechos de tercera generación, éstos son la consecuencia de cambios históricos, individuales y colectivos. Estos derechos son el derecho a la paz, al desarrollo, al ambiente y a la asistencia humanitaria, los cuales facilitan el ejercicio y disfrute de los derechos civiles, políticos y socioeconómicos que corresponden a los derechos de primera y segunda generación reconocidos por la ONU.

Las características principales de los derechos de tercera generación son la compatibilidad entre la esfera individual y la colectiva, la interdependencia y el enriquecimiento recíproco. La ampliación de estos derechos se origina en las nuevas exigencias del ser humano y de las colectividades. La obligación de ampliar estos derechos recae en las demandas a favor "del derecho al conocimiento avanzado", como

⁴³ International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination, ONU, N° 14531, vol. 990, 1976, p.5.

⁴⁴ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ONU, N° 14531, vol. 993, 1976, p.3.

indispensable para el progreso de los pueblos. Otras demandas están a favor del "derecho a la identidad cultural"; el "derecho a ser distintos", es decir, el derecho a la propia identidad; el "derecho a la autodeterminación y el reconocimiento a las autonomías regionales, particularmente en lo que concierne a las poblaciones indígenas."⁴⁵

No puede negarse, que en el ámbito del derecho internacional, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos se ha avanzado mucho en los contenidos de los derechos y en los mecanismos para hacerlas cumplir en la práctica. Sin embargo, sería ingenuo afirmar que el estado actual del derecho internacional es suficiente para garantizar el goce efectivo de las libertades cuando un gobierno decide no respetarlas. Por lo tanto, la implementación o el reconocimiento de ciertos derechos queda a la libre voluntad de los Estados imponiendo sus políticas y considerando intereses políticos que deslegitiman a los derechos humanos, tanto individuales como colectivos.

La lucha a nivel internacional no ha bastado, ni ha sido suficiente, para que varios países entiendan que el principio básico al reconocimiento de la diferencia es que pueden coexistir los derechos comunitarios con los derechos individuales, y hacer medidas específicas en función de la pertenencia grupal. Por eso, la lucha contra la homogeneización y por poner en práctica derechos colectivos ya reconocidos es hoy la frontera prioritaria a vencer.

1.5 Los riesgos del multiculturalismo:

Se han planteado las diferentes formas en las que un Estado-nacional puede y debe reconocer la diversidad cultural, también se ha expresado la necesidad y la importancia de crear nuevos espacios donde pueda cohabitar la diferencia. Sin embargo, es necesario que tanto investigadores como teóricos tengan la responsabilidad de decir cuáles podrían ser los posibles riesgos de un modelo multicultural.

⁴⁵ Notas de los oradores que intervinieron en la "Cumbre del Pensamiento: Visión Iberoamericana 2000", 3ª Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Guatemala, 26-29 de abril, 1993, pp.5-25.

Plantear que el multiculturalismo puede ser la panacea a todos los problemas que se derivan de la diversidad cultural es una falacia, pues los miedos que surgen de éste planteamiento son válidos ya que emergen cuestionamientos encaminados a la pregunta de qué es lo que se puede o no se puede tolerar, o simplemente hasta dónde se tolera o qué se reconoce.

Según la "Declaración de Principios sobre la Tolerancia"⁴⁶ especifica que éste término consiste en el respeto, la aceptación y el aprecio de la rica diversidad de las culturas del mundo. La tolerancia consiste en la armonía dentro de la diferencia, sin que quiera decir concesión, condescendencia o indulgencia. Ante todo, la tolerancia es una actitud activa de reconocimiento de los derechos humanos universales y las libertades fundamentales de los demás.

Conforme al respeto de los derechos humanos, practicar la tolerancia no significa tolerar la injusticia social ni renunciar a las convicciones personales o moderarlas. Significa que toda persona es libre de adherirse a sus propias convicciones y acepta que los demás se adhieran a las suyas. Por lo tanto, también significa que uno no ha de imponer sus opiniones a los demás.

El problema que surge aquí es de qué manera la mayoría puede aceptar o tolerar prácticas de las minorías que históricamente han sido discriminadas o simplemente rechazadas. Es en este panorama de donde surge el desaliento para poder reconocer la diversidad, argumentando que se puede correr el riesgo de volver a crear olas fascistas o nazistas. Como premisa para abordar este tema, hay que recordar que ninguna actividad o práctica cultural podrá ser tolerada si viola o pisa los principios de los derechos humanos mundialmente aceptados.

Bajo este panorama tendrán que revisarse cuáles son los límites de la tolerancia, para precisamente no fomentar los peligros derivados de tolerar y reconocer la diferencia. Como punto de partida, una concepción que aborde los derechos de las minorías no justificará la exigencia de una cultura minoritaria de privar o restringir las libertades

civiles o políticas básicas de sus propios miembros. Y fuera del grupo, tampoco puede aceptarse que derecho alguno permita que un grupo oprima o explote a otros grupos. Es decir, se "exige libertad dentro del grupo minoritario, e igualdad entre los grupos minoritarios y mayoritarios."⁴⁷

Con estas restricciones, tanto internas como externas al grupo minoritario, una concepción de los derechos de las minorías no puede hacer suyas todas las reivindicaciones de todos los grupos minoritarios. Aquí radica el miedo principal, pues se teme que al tolerar y reconocer cualquier práctica cultural se estaría fomentando un racismo o discriminación a la inversa, puesto que ahora las minorías estarían en ventaja sobre las mayorías por un lado; y por el otro se estarían violando derechos humanos fundamentales dentro de los grupos minoritarios.

Algunas culturas minoritarias discriminan a las mujeres en materia educativa o les niegan el derecho de votar o a ejercer el poder (como los pueblos Mixes o Zapotecos de la Sierra en Oaxaca); o peor aún, el practicarles operaciones que mutilan a las mujeres físicamente (como en pueblos de África). Es decir, si se toleran o reconocen estas prácticas no se estaría protegiendo al grupo de las decisiones de la mayoría, sino que se estaría limitando la libertad de los miembros individuales del grupo. Y esto es totalmente incoherente con cualquier sistema de derechos de las minorías que apele a la libertad individual o a la autonomía personal.

Por otro lado, también es necesario advertir que la supervivencia o el reconocimiento de culturas que no se respetan entre sí, no constituye la promesa moral del multiculturalismo, ni en la política ni en la educación. Es decir, que ni universidades ni entidades políticas podrán establecer mecanismos que engloben la participación de todas las culturas, si éstas no se respetan recíprocamente. Pero no toda cuestión derivada de la diversidad cultural es digna de respeto. El racismo y el antisemitismo son ejemplos obvios, por lo que algunas diferencias no deben ser respetadas, aun si hay que tolerar ciertas expresiones de las opiniones racistas y antisemitas.

⁴⁶ Declaración de principios sobre la tolerancia, París, ONU, noviembre de 1995.

⁴⁷ Will Kymlicka, *op. cit.*, 1995, p.212.

Con lo argumentado anteriormente, podría decirse entonces que hay una diferencia entre respeto y tolerancia a las diferencias. Es decir que el entender la tolerancia como "la facultad de poder respetar" como lo entiende la "Declaración de la Tolerancia" podría caerse en problemas severos. Según Taylor "la tolerancia se extiende a la más vasta gama de opiniones, mientras no lleguen a las amenazas y otros daños directos y discernibles a las personas. El respeto es mucho más selectivo. Si bien no tenemos que estar de acuerdo con una posición para respetarla, debemos comprender que refleja un punto de vista moral, cultural y social."⁴⁸

Podría entenderse lo anterior como un derecho de libre expresión, es decir, cualquier grupo cultural puede vertir opiniones defendiendo su posición, mientras no dañen a nadie. Lo que sigue después es que el resto de la comunidad no debe ni puede guardar silencio ante los discursos no respetables, ya sean racistas o antisemitas, recurriendo también al derecho de libre expresión para denunciarlos y mostrarlos como una clara falta de respeto a los intereses de los demás.

Una sociedad multicultural se vincula con la inclusión de un sin número de esos respetables desacuerdos, ya que éstos ofrecen a su vez la oportunidad de defender otras opiniones y posturas, y así podrá aprenderse de las diferencias. Por lo tanto, para no correr los riesgos que se presuponen dentro de una sociedad que reconozca otras visiones, *deberá tenerse como premisa el respeto mutuo a las diferencias intelectuales, políticas y culturales siempre y cuando éstas sean razonables y no violen los derechos individuales de nadie.* El respeto mutuo reclama que se difunda la capacidad de expresar nuestros desacuerdos, de discernir la diferencia entre el desacuerdo respetable y el no respetable y de poder cambiar nuestra opinión o nuestra visión ante un argumento bien fundamentado. *La premisa moral del multiculturalismo depende de la puesta en práctica de estas cualidades deliberativas.*

Este capítulo tuvo como objetivo fundamental analizar el debate teórico que se ha dado en torno al multiculturalismo, para poder entender que ninguna de las teorías

analizadas puede adaptarse o aplicarse totalmente a México pues su realidad y necesidades son otras. Sin embargo, resalto que hay elementos teóricos rescatables para poder resolver algunos problemas resultado de la diversidad en México.

⁴⁸ Charles Taylor, *op. cit.*, 1993, p.40.

CAPITULO 2.

RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INDÍGENAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL:

2.1 Debate internacional sobre el reconocimiento de los derechos indígenas:

En este capítulo se aborda el debate internacional que se produjo en torno a la necesidad y a la demanda de reconocer los derechos de los pueblos indígenas, para después demostrar que era de tal importancia esta demanda que trajo como consecuencia la aprobación de un instrumento jurídico internacional que reconocería por primera vez este tipo de derechos.

El debate sobre el reconocimiento de los derechos indígenas, tanto a nivel jurídico, como teórico, cobró fuerza a nivel internacional mucho antes que en el ámbito nacional. En otros países como Nicaragua, Ecuador o Canadá, se empezaba a reconocer a los pueblos indígenas como una parte importante, no sólo en la historia, sino en el acontecer político y social, capaces de marcar su destino tomando en cuenta sus propias decisiones. Es así como varios organismos empezaron a emitir recomendaciones a los gobiernos de cada país para que se les tomara en cuenta.

Los primeros pasos que se dieron sobre la "cuestión indígena americana", a nivel internacional, fueron las resoluciones de la ONU en los años de 1949⁴⁹ y 1971⁵⁰. Pero fue hasta el año de 1983 cuando se pudieron concluir los trabajos para precisar los criterios para la identificación de las poblaciones indígenas. Entre ellos, el mantenimiento de culturas específicas y de identidades fundadas en el origen y la filiación y, fundamentalmente, la continuidad histórica de ocupación de un territorio que es lo que diferencia a los grupos indígenas de las minorías étnicas no nativas, es decir, los inmigrantes.

El trabajo por reconocer los derechos de los pueblos indígenas, no terminaba con declaraciones o resoluciones tomadas por organismos internacionales, era necesario también todo un debate y un trabajo teórico que respaldara estas resoluciones. Es así

⁴⁹ Resolución de la Asamblea General de la ONU núm. 275.

⁵⁰ Resolución de la Asamblea General de la ONU núm. 1583.

como en los años 70, después de dos *simposiums*, surgieron las Declaraciones I y II de Barbados. La primera declaración fue la "Declaración por la liberación del indígena", que gracias a la participación y aportación de antropólogos que estudiaban la situación de los grupos indígenas de América del Sur y su relación con los estados nacionales en los cuales se encontraban, pudieron hacerse recomendaciones a los Estados de América del Norte. Las declaraciones eran en el sentido de garantizar a todas las poblaciones indígenas el derecho de ser y permanecer en ellas mismas, viviendo según costumbres y desarrollando su propia cultura por el hecho de constituir entidades étnicas específicas y declaraba que los grupos indígenas tienen derechos anteriores al resto de la sociedad nacional de cada Estado por lo que éste debe reconocer a dichos grupos el derecho a organizarse y reunirse según su propia especificidad cultural, lo que en ningún caso debe limitar a sus miembros para el ejercicio de todos los derechos como ciudadano.⁵¹

Del segundo *simposium* surge la Declaración de Barbados II que es una declaración de indios y para indios, siendo un documento de denuncia. En ésta se plantea conseguir la unidad de la población india, para lo cual se considera necesario reconocer como elemento básico la ubicación histórica y territorial en relación con las estructuras sociales y el régimen de los Estados. Gracias al estudio de las condiciones en que vivían los pueblos indígenas, así como del replanteamiento del papel que jugaba su cultura y su derecho a preservarla, es como se inicia una nueva etapa que consistía en llamar la atención internacional sobre la situación de los grupos indígenas, para así cambiar la visión que se tenía de éstos. La discusión pretendía analizarlos como entes colectivos.⁵²

Por primera vez en la historia en Ginebra, Suiza, del año de 1977 el tema indígena lograba reunir en Naciones Unidas a más de 250 delegados, observadores de todo el mundo e invitados de más de 50 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) Internacionales. Con esta congregación de gente y de organismos interesados en el

⁵¹ Jesús Rodríguez y Rodríguez (Comp), instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA, México, CNDH, 1994, Tomo 1, pp.98-102.

⁵² *Ibid.*, pp103-105.

tema se realizó la "Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales sobre la Discriminación de los Pueblos Indígenas de las Américas", en donde se presentó la *Declaración de Principios por la Defensa de las Naciones y los Pueblos Indígenas del Hemisferio Occidental*. En este documento se expresaba por primera vez el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Durante casi una década, esta declaración se consideró el principal documento donde se reunían las demandas del movimiento indígena⁵³.

La conferencia de Ginebra fue la pauta para que en los terrenos académico, jurídico y diplomático se siguiera trabajando por la consecución de los derechos de los pueblos indígenas. Es así como a partir de ésta se han realizado más de un centenar de reuniones para intercambiar avances teóricos, propuestas y sobre todo unir los lazos de cooperación que han permitido resaltar el tema de los derechos indígenas como uno de los más importantes en la agenda internacional. Un resultado de lo anterior, se concretó en 1993 cuando por primera vez se declara el "Año Internacional de los Indígenas del Mundo".

En el ámbito interamericano, en 1972 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Independientes (OEA) consideró que la protección especial de los pueblos indígenas constituía un compromiso de los Estados y recomendó a los gobiernos que tomaran medidas para proteger a los pueblos indígenas de los abusos de los agentes del Estado manifestando que "las personas indígenas (...) no deben ser objeto de ningún tipo de discriminación".⁵⁴ Sin embargo, cabe mencionar que en 1988, se adiciona el "Protocolo de San Salvador" a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual ignoró el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Esto significó un retroceso en el camino que se tenía avanzado respecto al reconocimiento de estos derechos. A partir de este suceso hay movilizaciones de organizaciones indígenas que

⁵³ Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre la discriminación de los Pueblos Indígenas de las Américas; *Civilización. Configuraciones de la diversidad*. México, CADAL-CESTEM, año 1, núm. 1, 1983.

⁵⁴ Informe de Trabajo realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su XXIX reunión, realizada en diciembre de 1972.

pedían el reconocimiento y respeto a sus derechos, argumentando que eran igual de importantes que los derechos de índole económico o social.

A pesar del arduo trabajo que han hecho organizaciones internacionales, intelectuales, académicos y juristas en el terreno del respeto y reconocimiento de la cultura indígena, todavía falta mucho por hacer. Se siguen realizando proyectos que traten de incluir todos los derechos de los pueblos indígenas contenidos en las declaraciones, resoluciones y recomendaciones que han surgido de las distintas conferencias, convenciones, reuniones y demás eventos que se han dado en el ámbito internacional. Es así como actualmente se encuentran en discusión el Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (1997).

2.1.1 Convenio 169 de la OIT:

Ante la gran labor que se ha estado realizando a nivel internacional en el terreno del reconocimiento, México se ha visto obligado a ratificar algunos convenios elaborados por organismos internacionales. Pues a pesar de que existen una serie de instrumentos que protegen los derechos humanos en general y que son aplicables a los miembros de los pueblos indígenas en su individualidad en tanto seres humanos, es necesario también la elaboración de instrumentos específicos que vayan dirigidos a las necesidades y adecuados a las condiciones en las que se encuentran los pueblos indígenas como comunidades.

Bajo esta lógica, la Organización Internacional del Trabajo⁵⁵ (OIT) propone elaborar un convenio donde señalara los derechos otorgados a los pueblos indígenas del mundo. Se firman entonces en Ginebra en el año de 1957 y 1989, respectivamente, los convenios 107 y 169, siendo éstos los primeros instrumentos de carácter internacional que establecen un trato especial para los pueblos indígenas y abren la pauta para que verdaderamente cambie la connotación y el trato hacia dichos pueblos en el mundo y se reconozcan sus derechos.

⁵⁵ La OIT es un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de carácter tripartita, es decir, con representación gubernamental, obrero y patronal, creada por el Tratado de Versalles en 1919 con el objetivo de buscar la justicia social, e instalada en Ginebra en el verano de 1920.

2.1.1.1 Antecedentes: Convenio 107 de la OIT sobre Poblaciones Indígenas y Tribales

Para poder analizar el Convenio 169 de la OIT, es necesario remontarse a la existencia del Convenio 107 también elaborado por la misma organización. En 1957 la OIT adoptó el primer convenio sobre las poblaciones indígenas y tribales. Aunque posteriormente fuera revisado, cuestionado e incluso cambiado, en su momento fue de suma importancia porque era la primera vez que un organismo internacional formulaba normas vinculantes respecto a la cuestión indígena. Los cuestionamientos que se le hicieron después al Convenio 107 fueron que reflejaba la política paternalista e integracionista o de asimilación que en aquellos años estaban aplicando algunos países de América Latina.⁵⁶

En el Convenio 107, por primera vez a nivel internacional, se utilizó el concepto de población indígena como colectividad y se estableció que los miembros de éstas tienen derecho a la igualdad como cualquier otro ciudadano. Asimismo, se les reconocieron una serie de derechos específicos, como la noción del derecho colectivo a la tierra, el derecho a la educación en sus lenguas y el derecho a resolver a través de sus costumbres y formas tradicionales una serie de conflictos en sus comunidades. Para aquella época establecer esto en un convenio internacional representaba un gran avance, sin embargo, al buscarse la integración o asimilación de los grupos étnicos a la sociedad nacional, estos derechos perdían fuerza y se atentaba contra su supervivencia.

2.1.1.2 Aprobación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales:

Una vez que los pueblos indígenas, habían cuestionado tanto el contenido como el enfoque integracionista del Convenio 107, a través de Organizaciones No Gubernamentales, lograron que se generara un consenso en la OIT en torno a la

⁵⁶ Gómez, Magdalena, Derechos Indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT, Instituto Nacional Indigenista, 1995, p.12.

necesidad de revisarlo. Es hasta 1988 cuando se discutió, por primera vez, la posibilidad de revisar parcialmente dicho instrumento. Con las opiniones recogidas de la 75ª reunión de la OIT, se elaboró un nuevo Proyecto de Convenio, el cual fue puesto a disposición de los gobiernos de los Estados miembros para que éstos hicieran sus observaciones a fin de discutirlo en la reunión del siguiente año.

El texto del Convenio 169 de la OIT, después de más de un año de discusiones y consultas, fue aprobado y adoptado en la 76ª Conferencia, en 1989, con 328 votos a favor, uno en contra y 49 abstenciones. En el caso de América Latina votaron a favor Bolivia, Colombia, Cuba, México, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela. Un dato interesante de resaltar, es la participación que tuvo en este proceso la voz y el pensamiento indígena. En la discusión hubo participación de diversas delegaciones de organizaciones indígenas interesadas, en calidad de observadores con derecho a presentar proposiciones, las cuales tuvieron un impacto significativo en la elaboración de este Convenio.⁵⁷

En el caso de México, el Senado de la República aprobó la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales el 11 de julio de 1990. Es importante destacar que México fue el primer país Latinoamericano en ratificar dicho instrumento y, antecedido por Noruega, el segundo Estado miembro de la Organización.

Una vez que México ratifica este instrumento internacional, se compromete a acatar lo que en éste se disponga y a la vez acepta que éste forme parte de la legislación nacional. Es importante destacar que el Convenio 169 de la OIT refleja en su contenido cierta flexibilidad necesaria para ser aplicado, tomando en cuenta que en cada país varía la situación de los "pueblos indígenas y tribales" (PIT), e incluso dentro de cada país varía según la región y la comunidad, también adaptándose a características específicas.

El Convenio 169 de la OIT es el primer instrumento jurídico internacional que reconoce la existencia de PIT y sus derechos, superando así el denominado indigenismo

integracionista e inscribiéndose dentro de la corriente etnodesarrollista. Asimismo, recoge los conceptos básicos de respeto a la cultura, religión, organización social, económica e identidad propia de los mencionados pueblos, fomenta su fortalecimiento de acuerdo con sus particularidades y presupone la existencia perdurable de los mismos. Puede decirse, entonces, que este Convenio es una síntesis de las aspiraciones y derechos colectivos de los pueblos indígenas que les permite autodefinirse como tales y tener una identidad propia.⁵⁸

Ha sido común escuchar argumentos en contra de los derechos específicos a un determinado sector social, pues afirman que éste tipo de concesiones provocarían un tipo de discriminación para el conjunto de la sociedad. En la discusión del Convenio 169, esta preocupación estuvo presente, sin embargo, después de largos debates pudo aclararse. En primer lugar se planteó que los graves abusos de los que han sido objeto los pueblos indígenas y tribales, justifican en sí mismos las normas particulares para ellos, dada su vulnerabilidad. Asimismo, se precisó que el Convenio contendría normas particulares que reconocieran el derecho a la diferencia de los pueblos indígenas y que de ninguna manera se trataría de normas que les otorgaran privilegios en sí mismos discriminatorios para los nacionales de los diversos Estados Miembros.⁵⁹

Es muy importante resaltar los principios básicos del Convenio 169, pues es la suma de un gran consenso a nivel mundial que no solo garantiza el respeto individual en términos de "derechos humanos", sino que además contempla otros aspectos a nivel social, político, económico y sobre todo la relación que deben guardar los gobiernos con los PIT. Por eso se establece una "Política General"⁶⁰ en donde se reconoce la necesidad de que los gobiernos, con la participación de los PIT, desarrollen medidas para que los miembros de dichos pueblos puedan gozar con igualdad de los mismos

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Ordoñez Cifuentes, José Emillo Rolando, "La opinión consultiva de la Corte de Guatemala sobre la constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT", en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Corte de Constitucionalidad, 1998, p.37 y 44.

⁵⁹ Manuela Tomei y Lee Swebston, Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la Aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT, Ginebra, OIT - Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, 1996, p. 25.

⁶⁰ OIT, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, (ILO 169), Ginebra, junio de 1989, artículos 1º al 12.

derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a toda la población; que promuevan la plena efectividad de los derechos de esos pueblos, y que ayuden a eliminar las diferencias socio-económicas entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional.

Un elemento importante que se introduce en este Convenio, es el principio de la "consulta"⁶¹ por parte de los gobiernos a los pueblos interesados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Asimismo, recomienda a los gobiernos que establezcan los medios que permitan a los PIT participar en la adopción de decisiones en instituciones electorales y organismos responsables de políticas y programas que les conciernan, así como para el pleno desarrollo de sus propias instituciones e iniciativas y para proporcionar los recursos necesarios para tal fin.⁶² Se establece también el derecho de dichos pueblos *de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo y de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo que los afecten directamente, así como en el diseño de los planes de desarrollo económico que conciernan a las áreas ocupadas por ellos. Por último insta a los gobiernos a tomar medidas, en cooperación con los pueblos, para la protección y preservación del medio ambiente de los territorios habitados por estos pueblos.*⁶³

En relación con las costumbres y derecho consuetudinario de los PIT se destaca la necesidad de tomar éste en cuenta al aplicarles la legislación nacional y establece el derecho de éstos de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.⁶⁴

⁶¹ La Guía para la aplicación del Convenio 169 de la OIT define la consulta como el "proceso mediante el cual los gobiernos piden la opinión de sus ciudadanos sobre propuestas de política o de otra índole, dando la oportunidad a éstos de manifestar sus puntos de vista e influenciar en la forma de decisión".

⁶² OIT, *op. cit.*, 1989, artículo 6

⁶³ *Ibid.*, artículo 7

⁶⁴ *Ibid.*, artículo 8

Un aspecto importante que estipula el Convenio, es el respeto a los métodos tradicionales de los PIT para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionales reconocidos y señala que las autoridades jurisdiccionales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en materia penal, así como las características económicas, sociales y culturales en la imposición de penas a alguno de sus miembros, prefiriendo sanciones distintas al encarcelamiento. Establece también que cualquier procedimiento legal en el que se encuentre involucrado un miembro de algún pueblo tendrá que tener traductor.⁶⁵

Otro de los aspectos también importantes que contempla el Convenio 169, es el derecho y el respeto a sus tierras y recursos naturales⁶⁶ para garantizar la continuidad y existencia perdurable de los pueblos indígenas y tribales, exigiendo a los gobiernos respetar la importancia que para las culturas y valores espirituales de los PIT reviste su relación con las tierras o territorios que ocupan o utilizan, y en particular, los aspectos colectivos de esa relación. Un término interesante que se introduce, es el concepto de "territorio" y no únicamente de "tierra". Éste sería un principio básico que incluye la totalidad del hábitat⁶⁷, es decir, para los pueblos indígenas comprende no sólo las tierras sino las aguas, el espacio aéreo, medio ambiente, lagunas sagradas y centros ceremoniales.

Bajo esta lógica, el Convenio advierte la necesidad de reconocer a los PIT el derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, asimismo establece la necesidad de instituir procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras de los pueblos indígenas.⁶⁸ En relación a los recursos naturales existentes en sus tierras, indica que los derechos de los PIT a participar en su utilización, administración y conservación deberán protegerse especialmente y que en los casos en que éstos pertenezcan al

⁶⁵ Ibid., artículos 9, 10 y 12

⁶⁶ Ibid., artículos 13 al 19

⁶⁷ La palabra "hábitat" en este contexto significa "el conjunto local de condiciones geofísicas en que se desarrolla la vida de los pueblos indígenas y tribales".

⁶⁸ Ibid., artículo 14

Estado, los gobiernos deberán consultar a los pueblos antes de emprender o autorizar cualquier programa sobre dichos recursos. Asimismo, contempla la posibilidad de que los PIT participen en los beneficios sobre la explotación de los recursos naturales y perciban una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.⁶⁹

Otro de los aspectos que enfatiza el Convenio 169 es el tema de "Contratación y condiciones de empleo"⁷⁰, en donde se establece que los gobiernos deberán adoptar, en cooperación con los PIT, medidas especiales que garanticen a los trabajadores pertenecientes a éstos protección en materia de contratación y condiciones de empleo, así como evitar cualquier discriminación entre éstos y los demás trabajadores en lo relativo a acceso de empleo, remuneración, asistencia médica y social y derechos a la asociación. Dentro de esta línea, también se estipula que para la obtención de un buen empleo, los gobiernos deberán tomar medidas para que los miembros de los PIT participen en programas de formación profesional. Reconocerán también que son factores importantes de la cultura, autosuficiencia y desarrollo económico: la artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y que, por tanto, los gobiernos deberán, con la participación de estos pueblos, velar porque estas actividades se fortalezcan y fomenten.⁷¹

Un ámbito muy importante, y que por primera vez incluye la participación de los PIT, es el tema de la "seguridad social y salud"⁷², en donde se establece la obligación de los gobiernos de poner a disposición de éstos los servicios de salud adecuados, así como de proporcionar los medios para que éstos a su vez puedan dar el servicio a nivel comunitario bajo su propia responsabilidad y control. Otro tema donde también se incluye su participación, pero no únicamente para su ejecución, sino desde el ámbito de la planeación y elaboración de proyectos, es el de la "educación y los medios de

⁶⁶ *Ibid.*, artículo 15

⁷⁰ *Ibid.*, artículo 20

⁷¹ *Ibid.*, artículos 21 al 23

⁷² *Ibid.*, artículos 24 y 25

comunicación”⁷³. A mi juicio, es uno de los pilares más importantes y más fuertes para poder construir y consolidar un país en donde se respeten y se acepten las diferencias.

En este tema se establece que los programas y servicios de educación destinados a los PIT deberán desarrollarse y aplicarse con su participación y conforme a sus necesidades particulares, historia, conocimientos, técnicas, sistemas de valores y aspiraciones sociales, económicas y culturales. Agrega también, que las autoridades competentes deberán asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferirles progresivamente la responsabilidad de ejecutarlos. Destaca la necesidad de que los gobiernos reconozcan el derecho de los PIT de crear sus propias instituciones y medios de educación y faciliten recursos para ello, siempre y cuando éstas satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con los pueblos. En relación a sus lenguas, precisa que se deberán adoptar medidas tendientes a preservarlas. Otro aspecto, pero que a mi juicio, sería a más largo plazo, es aquel que apunta a la toma de medidas de carácter educativo que tengan como objeto eliminar los prejuicios de la sociedad respecto a los PIT y lograr que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de la sociedad y culturas de dichos pueblos.

Una pregunta que podría surgir, sería en el nivel práctico. Es decir, ¿cuáles serían las medidas administrativas que los gobiernos de los Estados miembros deberían adoptar para la aplicación y sobre todo para el cumplimiento del Convenio?. Bueno, pues se establece que los gobiernos deberán asegurarse de que existan instituciones u otros mecanismos apropiados que dispongan de los medios necesarios para administrar los programas que afecten a los PIT, los cuales deberán incluir la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con estos pueblos, de las medidas previstas en este convenio y la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes.

⁷³ Ibid., artículos 26 al 31

Cabe señalar que la mayoría de los derechos otorgados a los pueblos indígenas en este Convenio no se encuentran establecidos en ordenamientos de carácter nacional, las reformas que se requieren para adecuar nuestra legislación nacional en muchos ámbitos no han sido llevados a cabo. Además, gracias a este Convenio hoy en día muchas organizaciones indígenas, por lo menos en nuestro país, están empezando a exigir que sus derechos sean respetados y reconocidos y a demandar el cumplimiento de este instrumento internacional.

Como se verá más adelante sobre el tema del reconocimiento de derechos y cultura indígenas, varios estados de la República y especialmente las demandas del EZLN, han tenido muy presente este Convenio y en muchas de sus reivindicaciones siempre hay referencia hacia este instrumento internacional. (Ver Cuadro 1)

Cuadro 1
Diferencias entre el Convenio 107 y el 169 de la OIT

CONVENIO 107	CONVENIO 169
Se basa en la idea de que las poblaciones indígenas y tribales son sociedades temporales destinadas a desaparecer por efecto de la modernización.	Se basa en la idea de que los pueblos indígenas y tribales son sociedades permanentes.
Se refiere a "poblaciones".	Se refiere a "pueblos".
Propicia la asimilación de los pueblos indígenas en la sociedad dominante, lo cual implica protegerlos durante su transición a la modernización.	Propicia el establecimiento de una nueva relación entre los Estados y los Pueblos Indígenas y Tribales (PIT), con base en el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica, lo cual implica además, proteger a dichos pueblos e impulsarlos a que establezcan sus propias prioridades de desarrollo.
	Fortalece disposiciones sobre el reconocimiento y protección de los valores tradicionales, las instituciones y el derecho consuetudinario de los PIT, consolida los conceptos de "tierra" y "territorio", introduce nuevas disposiciones relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre los recursos naturales de sus tierras y establece los principios de autoidentificación, consulta y participación de los PIT, así como el de decisión de sus propias prioridades.

FUENTE: Convenio 169, Ginebra, Suiza, 1989.
Convenio 107, Ginebra, Suiza, 1957.

CAPITULO 3.

PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO PROTAGONISTAS DE CAMBIO:

Este capítulo está dividido en dos partes. Primero se hace una revisión histórica desde los años 70 a la fecha para encontrar elementos y puntos nodales que permitan señalar las diferentes etapas de lucha de los pueblos indígenas y demostrar que el tipo de reivindicaciones que éstos hacen son una respuesta ante la imposibilidad del modelo nacional para responder a sus demandas. Posteriormente se revisarán y analizarán las características principales del movimiento indígena, las etapas por las que ha pasado y como se han ido transformando sus exigencias. Estas reivindicaciones suponen privilegiar la diversidad, transformar el marco organizativo sobre el que se funda la organización del estado y pretenden cambiar las actitudes y las prácticas prevalecientes en la relación pueblos indígenas-Estados nacionales.

El movimiento indígena, a partir de los años 70, plantea la vigencia y el reconocimiento particular de un derecho propio que regule la vida social indígena. Esta reivindicación se funda en que el Estado no ha permitido la diversidad cultural y que el derecho que proviene de este aparato es la herramienta perfecta para homogeneizar las prácticas culturales y sociales que le permitirán una mayor cohesión a éste.

El movimiento etno-político refleja la gran paradoja que no únicamente se está percibiendo en México, sino en muchas naciones del planeta, que creían garantizada y segura su cohesión social y la fidelidad de sus grupos. Pero vemos cómo estos grupos, ante el gran fenómeno de la globalización, se fortalecen y estructuran formas de organización cada vez más sólidas que plantean una serie de reivindicaciones que ponen a tambalear la estructura del modelo nacional.

Sin embargo, el surgimiento de este fenómeno no es nuevo. Los pueblos y comunidades indígenas han protagonizado durante más de quinientos años un sin número de episodios de resistencia y lucha. Este movimiento no ha sido pasivo. Puede comprobarse cómo su resistencia ha servido para negociar con los aparatos del Estado

y cómo éste, aunque sea por conveniencia ha sabido moldearse a sus demandas. A lo largo de los años, la lucha de los pueblos indígenas se ha transformado y configurado, pero sigue teniendo un hilo de continuidad: sigue siendo una lucha que pone en evidencia la inviabilidad de una nación que aglutina y homogeneiza, que demuestra cómo el Estado, a pesar de ser mediador, no ha sabido reconocer plenamente la diversidad cultural.

Ante este panorama cabe preguntarnos de qué manera podemos medir o percibir la nueva organización de los pueblos indígenas. Existen diversos factores, pero cuatro tipos de dinámica hacen evidente este fenómeno:⁷⁴

- a) El surgimiento y fortalecimiento de formas de organización étnica que refuerzan las formas comunitarias de base y que son eficientes para procesar reclamos, organizar la participación y formar un amplio frente étnico con plataformas y reivindicaciones compartidas.
- b) El desarrollo de una plataforma cada vez más sintética de demandas indígenas que lleva los reclamos específicos de las comunidades hacia el orden político. Estas expresiones incluyen demandas de territorios como espacios de reproducción social y política, derecho al desarrollo étnico y cultural, condiciones de desarrollo económico autogestionado y plena participación en la economía nacional, establecimiento de un orden jurídico y político plural que garantice el cumplimiento y el mantenimiento de las reivindicaciones anteriores.
- c) Una creciente inserción de las economías de los pueblos indígenas en el mercado interno bajo todas las modalidades posibles. Esta inserción provoca procesos de diferenciación dentro de los mismos pueblos, haciéndolos más complejos y posibilitando el surgimiento de élites indígenas que son capaces de formular e impulsar proyectos propios.
- d) La modificación progresiva de la relación entre los pueblos indígenas, los gobiernos, las agencias de desarrollo y la sociedad en general. Modificación por la cual la

⁷⁴ Natalia Wray, "La construcción del movimiento étnico-nacional-indio en Ecuador: carácter y dimensión de su demanda" en América Indígena, núm. 49, marzo, 1989, pp.1-2.

relación se politiza de manera creciente (en tanto competencia por el poder), hasta desbordar la institucionalidad que tradicionalmente las contenía.

Lo anterior demuestra cómo no únicamente la participación indígena es un resurgimiento de fuerzas apagadas que salen a la luz por un proceso modernizador, sino que son plataformas bien organizadas, propositivas, demostrando que los pueblos indígenas se están conformando como actores sociales.

3.1 Revisión histórica.

Para hacer una revisión histórica de la lucha indígena, tendríamos que empezar a relatar desde la conquista, y cómo los pueblos indígenas se enfrentaron a los conquistadores. Sin embargo considero, que a partir del conflicto de 1917, la movilización indígena ha pasado por varias etapas cuyos rasgos más sobresalientes configuran algunas de las características que el movimiento actual retoma dándole nuevos contenidos y formas organizativas.

Se distinguen tres periodos principales:⁷⁵ el primero de 1917 a 1949; el segundo de 1949 a 1970, y el tercero de 1970 a los 90. Estas etapas ayudarán a señalar brevemente algunos rasgos característicos de las etapas previas al gran movimiento de los últimos años.

El primer periodo que va de 1917 a 1940 se caracteriza por ser la etapa de la estructuración del estado y que le da a las movilizaciones indígenas y a la política indigenista, rasgos particulares. De 1917 a 1934, es la primera etapa del periodo y es donde los pueblos indígenas se ven impedidos a expresar sus demandas como grupos consolidados de carácter político, porque además de que lo anterior estaba prohibido, los indios constituían un lastre para el progreso. Ante esta concepción de los grupos étnicos, algunos pueblos decidieron expresar sus demandas a través de organizaciones campesinas y las pocas organizaciones indígenas que existían tuvieron que cambiar de nombre y de ideología. La Sociedad Unificadora de la Raza Indígena (SURI), cambió de

⁷⁵ María Consuelo Mejía Piñeros y Sergio Sarmento Silva, La lucha indígena: un reto a la ortodoxia, México, Siglo XXI, 1987, pp.37 - 60.

nombre y planteamientos, transformándose en Sociedad Unificadora y Moralizadora de la Raza Mexicana. Entonces, podría decirse que "el Estado 'campesiniza' el movimiento indígena de acuerdo con sus intereses".⁷⁶ ¿Cuáles eran éstos?, poner énfasis en la educación de los indígenas para integrarlos a la civilización más que en sus problemas de tierras.

De 1934 a 1940 también del primer periodo, corresponde al sexenio cardenista. En estos años se dieron los primeros intentos de coordinación con los pueblos indígenas desde el Estado. Los problemas de los pueblos indígenas son abordados con mayor claridad desde dos perspectivas: la política agraria y la política de masas. Con las acciones que se llevaron a cabo en esta etapa, se reinvierte la situación anterior, "el régimen 'indianiza' a los movimientos de los grupos étnicos y los separa de los protagonizados por los campesinos".⁷⁷ Esto no significaba que ya no hubiera un rígido control gubernamental, pero el simple hecho de incluir a los indígenas dentro de los programas estatales, significó un gran avance en la concepción que tuvieron otros gobiernos sobre ellos.

El periodo que va de 1940 a 1970 se caracteriza por el reflujó significativo de las movilizaciones. Esto se debe a que la modernización de la agricultura y las políticas estatales para favorecerla se centraron en las principales zonas productoras de cultivos dejando de lado y marginando a las comunidades indígenas. Es decir, se buscó el auge de la agricultura a costa de la subsistencia de campesinos e indígenas. Con este panorama, la comunidad local se convierte en el espacio de lucha más adecuada, el conflicto se manifiesta como resistencia pasiva más que como una lucha abierta por los montos tan altos de frijol y maíz que permitían un nivel satisfactorio de subsistencia.

No obstante las escasas movilizaciones indígenas de este periodo, en él se expresan con claridad concepciones y demandas que serían retomadas por el movimiento de la década de los setenta. Se le incorpora a la lucha indígena un carácter más político, insertándose en niveles más amplios. Ya no sólo era la lucha por la tierra y los recursos

⁷⁶ *Ibid.*, p. 38

⁷⁷ *Ibid.*, p. 39

naturales; sino la lucha y exigencia de participar en la planeación y ejecución de la política indigenista y el derecho a la autodeterminación se convierten en demandas prioritarias a fines de los sesenta, superando así el estigma educativo-cultural con el que el Estado quería relacionar a la lucha indígena y su organización.

3.1.1 De los 70 a 1993.

Este periodo se caracteriza por el incremento cuantitativo y cualitativo del movimiento indígena, expresado en el surgimiento de más y mejores formas de organización. Este periodo, por los múltiples cambios que experimentó, también se divide en diferentes etapas. La primera, son los seis primeros años de los 70 y se distingue por el incremento de la crisis agropecuaria y las diferentes formas de atacaria; la explosión generalizada de movilizaciones campesinas e indígenas locales; la creación por parte del Gobierno Federal del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), y el llevar a la práctica los primeros intentos de una nueva política indigenista.

El gobierno intenta, en estos años, reincorporar a los campesinos a las organizaciones oficiales, hecho que posteriormente intentaría con los indígenas. En este panorama, la Confederación Nacional Campesina (CNC) intenta promover, el Consejo Supremo de la Raza Tarahumara, la Coalición de Pueblos de la Mixteca, el INI y la Secretaría de la Reforma Agraria y la realización de un congreso indígena. Para que el congreso fuera representativo, los organizadores tuvieron que recorrer las zonas y comunidades indígenas del país para lograr la participación de líderes auténticos.

Antes de llevarse a cabo el Congreso Indígena de Pátzcuaro en 1975, el gobierno pudo presenciar dos experiencias que marcaron la pauta para medir el grado y la forma de participación de las comunidades, así como el modo en que debían plantearse sus luchas y demandas. La primera experiencia fue la creación del Movimiento Nacional Indígena (MNI) en 1973 y la segunda, fue la realización del Primer Congreso Indígena en Chiapas en 1974.

Con la creación del MNI, el cual estaba integrado sólo por profesores indígenas, el gobierno se pudo dar cuenta que este tipo de organizaciones no sólo echaba por tierra

su objetivo de conceder a los indígenas de las comunidades más conflictivas la participación política, sino que impedía una representatividad real de los pueblos. Por otro lado, la participación de tzotziles, tzeltales, tojolabales y choles en el primer Congreso Indígenas de Chiapas que se realizó en 1974, rebasó las expectativas y propósitos de los organizadores. Los indígenas fueron los que decidieron los temas que se tratarían en el Congreso. Se debatieron problemas sobre la comercialización de sus productos, educación y salud, se enfatizó en el problema de la tierra, y se hicieron críticas muy fuertes a la política indigenista.⁷⁸

Con estas experiencias, el régimen pudo obtener varias enseñanzas. La primera fue que no se puede construir una organización indígena únicamente con profesionistas, maestros o promotores, sino que es necesario tomar en cuenta a los líderes naturales de las comunidades; y que no puede relegarse el carácter de las luchas y demandas de los indígenas a cuestiones culturales, pues su verdadera lucha giraba en torno a la tierra. Tomando en cuenta lo anterior, el gobierno crea en 1975 el Consejo Nacional de Pueblos indígenas (CNPI).

Otra etapa es la que va de 1976 a principios de los 80. Se caracteriza por la rebeldía del CNPI al enfrentarse con el Estado y su sometimiento final; la consolidación de organizaciones total o parcialmente indígenas de composición intersectorial, como la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), y la aplicación de la política indigenista denominada "indigenismo de participación".⁷⁹

Por otro lado, muchos de los grupos campesinos e indígenas, que seguían teniendo como eje central de su lucha la demanda de la tierra, empiezan a buscar nuevas y diferentes vías de expresión y de participación para satisfacer sus demandas. Para el gobierno de López Portillo, este movimiento campesino indígena independiente se convirtió en el único espacio de oposición a la dinámica proempresarial que defendía y alentaba el régimen.

⁷⁸ Cfr. Cencos, Primer Congreso Indígena, documentos, diciembre de 1974.

⁷⁹ María Consuelo Mejía Piñeros, op. cit., 1987, p. 50.

La situación se vuelve aún más difícil por la represión lopezportillista. Ante esta provocación se constituye en 1979 la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), que era un amplio frente de masas en el que convergían las luchas de los pueblos indígenas. Se unen con mayor claridad y cohesión las demandas campesinas e indígenas. Ante la participación mayor y la unión de las luchas campesinas e indígenas, que exigían una participación más amplia en el diseño y aplicación de la política indigenista, el gobierno de López Portillo se ve obligado a darle un giro y le llama entonces indigenismo de participación.

Con esta política, se intentaron canalizar las demandas de tipo educativo y cultural. Más que las que reivindicaban la lucha por la tierra, ésta se centró en la defensa de sus recursos naturales y el respeto a sus organizaciones independientes. Asimismo, con el indigenismo de participación, se suponía que los indígenas tendrían una mayor participación en las decisiones y ejecución de las políticas encaminadas hacia ellos. Para el gobierno era entonces, "una política de indígenas y no para indígenas".⁸⁰ Sin embargo, este hecho sólo se quedó en el discurso y en las declaraciones, pues el gobierno siguió con sus antiguas prácticas impositivas y represivas. El trasfondo del *indigenismo de participación* fue evitar que el movimiento indígena vinculara lazos más estrechos con el movimiento campesino, obrero y popular. Ante la política represiva del régimen, el movimiento indígena responde y como consecuencia se vuelve un movimiento más organizado y más consolidado.

La década de los 80 comienza con una gran crisis económica por un lado, encabezada por Miguel de la Madrid, que no únicamente golpea a las clases trabajadoras, sino también y de una forma más aguda a indígenas y campesinos. Pero por el otro lado se observaba una política de ayuda y apoyo al capital extranjero, a empresas transnacionales y a grandes empresarios que venían a México para innovar con sus negocios.

Ante este panorama de crisis, la política indigenista cambia para satisfacer imperativos de la misma, confrontando de esta manera al movimiento indígena y poniéndole en una

posición beligerante. Algunos aspectos de la política indigenista de participación se mantienen en este sexenio, aunque empieza a mostrar fisuras ahí donde se trata de ubicar el grado de participación de los grupos étnicos en ella. El gobierno declaró que éste, junto con municipios e instituciones oficiales, consultarían a las organizaciones indígenas para desarrollar cualquier acción destinada a ellos. En la práctica, no cambió nada, pues varias organizaciones indígenas se quejaban de no ser consultadas y de que únicamente seguían siendo objetos de estudio.

En años posteriores a los 80, hubo un rasgo fundamental en el movimiento indígena. Se empieza a percibir una "nacionalización"⁸¹ de estos movimientos, es decir, se percibe una extensión del movimiento hacia todo el territorio nacional. Considerando con ésto que hay una mayor relación con las fuerzas sociopolíticas del país, una repercusión mayor en los procesos globales y sobre todo, existe una ampliación y enriquecimiento de sus demandas socioculturales y más aún en el ámbito económico y político. Este hecho marcaría un avance muy importante en la relación de los pueblos indígenas con el gobierno, se rompe esa atadura que impedía a los indígenas y a su movimiento involucrarse con los grandes procesos nacionales.

Paralelamente, los pueblos indígenas estaban empezando a experimentar una relación más estrecha con la sociedad civil, así como también con organizaciones no indígenas, como partidos políticos o frentes, que tenían metas similares en el ámbito nacional. Los indígenas empezaban a transformarse, a un ritmo bastante veloz, en sujetos sociales y en fuerzas políticas a escala nacional. "Todo indica que asistimos a un fortalecimiento de la conciencia étnica, de la identidad y, simultáneamente, a un reforzamiento de las demandas propias".⁸²

Tenemos entonces, que las demandas indígenas eran ya de carácter nacional. Sus reclamos no eran ya únicamente por la concesión de parcelas o de tierras, exigían *ahora mejores condiciones de vida, igualdad real, participación política, reconocimiento*

⁸⁰ Ibid. p. 54.

⁸¹ Cfr. Héctor Díaz-Polanco, Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios, México, Siglo XX ~ UNAM,

⁸² Ibid., p. 117.

de sus costumbres y sus territorios. Todos estos reclamos transforman la relación de los pueblos indígenas frente al Estado, y al mismo tiempo el movimiento indígena se empieza a articular con otros sectores de la sociedad que veían esas reivindicaciones como premisas nacionales. Con el movimiento indígena de los 90, se vigorizó la identidad diferenciada y exaltó los derechos históricos de los pueblos.

Las demandas de los pueblos indígenas han hecho que se replantee la necesidad de su participación en la vida sociocultural, económica y política del país y a la vez, el modificar urgentemente los patrones nacionales que en verdad permitan dicha participación en condiciones de respeto a la diversidad. Bajo este panorama, “el régimen de autonomía, como propuesta de solución a los conflictos étnico-nacionales y marco jurídico-político es en el que pueden encontrar respuestas las reivindicaciones socioculturales”.⁸³

La gran influencia que tenía la lucha etno-política de los pueblos indígenas se vio rápidamente reflejada en la vida nacional. Empezaron a hacerse eventos y seminarios nacionales y regionales para analizar el tema de la autonomía; organizaciones políticas nacionales empezaron a incorporar en sus respectivos programas el tema de la Autonomía Regional. Este escenario podía traducirse como la elevación política de la conciencia étnica.

3.1.2 1994: el parte-aguas

Hay un testimonio vivo de las actividades que han cimbrado el mundo indígena. En las entrañas del activismo territorial, pero también cultural y político, nació el movimiento indígena que hizo frente a las organizaciones oficialistas, instrumentos del corporativismo, de la Confederación Nacional Campesina (CNC). La defensa indígena, ante los ataques y persecuciones sufridas durante los años setenta y ochenta, contó con la movilidad regional, pero también con el activismo organizativo, político y cultural.

Un ejemplo claro lo podemos encontrar en Chiapas, cuando en 1994, el movimiento zapatista irrumpió la paz del ya “casi primer mundo” al que estaba entrando México. A

pesar de todas las elucubraciones que se hicieron del movimiento, así como de los intentos por desacreditarlo junto con su ideología, era claro que era un movimiento con nuevas características. Esta travesía ideológica y política puede ser comprendida así: "las comunidades de las Cañadas y de los Altos aprendieron a pensar, actuar y organizarse de una manera nueva....pensando en su condición indígena y actuando consecuentemente."⁸⁴

Sin embargo, no es un movimiento aislado, esta intrínsecamente unido a los cuadros religiosos y además han podido lograr el apoyo y la convocatoria de varios sectores sociales: caravanas estudiantiles, Convención Nacional Democrática, consulta nacional, foros especiales para los pueblos indígenas y para la reforma del Estado, reuniones y foros internacionales. También han logrado la participación de intelectuales de alto nivel y celebridades internacionales. "Su poder de convocatoria implicó, por supuesto, capacidad de organización en el plano legal, lo cual debe tomarse como una demostración de su viabilidad como fuerza política aglutinante de varios sectores...así como su actividad como fuerza civil de resistencia y de movilización para reorientar la vida política de México."⁸⁵

El caso del EZLN ha sido novedoso. No sólo por los nuevos medios electrónicos y tecnológicos que comenzó a utilizar, sino porque ha podido ampliar lo que en un principio era una política y demandas locales, a un ámbito mucho más global e internacional. Es decir, a través de la internacionalización de sus demandas ha convertido un problema, que según el gobierno era "únicamente local", a un ámbito que se entremezcla con reclamos que le pertenecen o hacen suyos muchos pueblos del mundo que se han encontrado ante la situación del no reconocimiento por parte del Estado.

Si el argumento del gobierno sigue siendo que el levantamiento armado es un conflicto aislado y que sus demandas corresponden a conflictos internos, entonces "¿cómo se

⁸³ Ibid., p.118.

⁸⁴ Carlos Montemayor, La rebelión indígena, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1997, p.99.

⁸⁵ Ibid., p.75.

puede explicar la aparición de rebeldes zapatistas en portadas y artículos de revistas como el *Newsweek* (E.U.A), *Marie Claire* (Francia) y *Vanity Fair* (Inglaterra)?⁸⁶

Bajo este orden de ideas podemos describir al movimiento zapatista como una red donde confluyen una diversidad amplia de actores políticos, unidos porque comparten ciertas referencias simbólicas. El sentimiento de identidad y de pertenencia a un grupo denominado "zapatista" (bases de apoyo, o militantes, o simplemente simpatizantes) y porque tienen metas políticas bien definidas. Es importante ver cómo se articularon los diversos actores y los mecanismos que utilizaron para crear redes que permitieran hacer fluir la información. Pero también planear acciones conjuntas, organizar foros y finalmente luchar por la demanda principal del EZLN, que en un principio era la de "Democracia, Justicia y Libertad", la lucha en contra del partido de Estado y contra el neoliberalismo. Solo en un principio, porque las demandas del movimiento zapatista se han ido modificando, transformando y reelaborando de 1994 a la fecha.

3.2 Características del movimiento indígena actual:

En las últimas décadas a habido un sorprendente surgimiento de todo tipo de movimientos sociales que reivindican ciertas demandas. El movimiento indígena, ha sido uno de éstos, y tal vez aquel que más ha sorprendido por su fuerza y resistencia, por su magnitud y por la importancia de sus reivindicaciones. La insurgencia indígena no es producto de la casualidad, es resultado de la búsqueda consciente de vías y opciones propias que se expresan en formas organizativas diferentes a las que tradicionalmente han adoptado las clases explotadas.

A pesar de las diferencias existentes entre los movimientos etno-políticos y la capacidad de los pueblos indígenas de expresarlo, hay un hecho evidente que no puede ser negado. Ante la agresión de la globalización y de cómo estos pueblos han sido excluidos al interior de los Estados-nación, han emergido voces de grupos que se hacen oír cada vez con más fuerza.

⁸⁶ Xóchitl Leyva Solano, "De las Cañadas a Europa: niveles, actores y discursos del Nuevo Movimiento Zapatista (NMZ)" en *Desacatos, Revista de Antropología Social*, México, CIESAS, Revista semestral, primavera 1999, p. 56.

Los pueblos indígenas se encuentran sumergidos, por un lado entre el galopante neoliberalismo y los ajustes económicos, y por el otro, en el hostigamiento y persecución de sus propios gobiernos. Las características del movimiento etno-político se tienen que situar en el centro del debate creado por ese movimiento económico, hecho que ha alcanzado la gestación de demandas apoyadas internacionalmente: plataformas autonomistas.

La aproximación a estos movimientos indígenas, debe tener en cuenta cuatro hechos fundamentales que alteran, aún más, la relación Estado-pueblos indígenas: el primero es el colapso del indigenismo como ideología fundante del Estado-nación y que éste ya no puede decidir directamente como lo hacía antaño. El segundo punto es el auge que ha tenido el debate sobre el Estado-nación y los derechos indígenas, que incluye la presión ejercida por la comunidad internacional. El tercer hecho es la sustancial presencia de indígenas organizados en forma autónoma, o la lucha por la autonomía de sus movimientos que, a fin de siglo, se constituyen en directos participantes de los sistemas jurídico-político del Estado-nación. Por último, la demanda legal sobre el territorio habitado por los pueblos indígenas que constituye aproximadamente 20% del planeta.⁸⁷

Una característica sorprendente del movimiento indígena, es que la ofensa del Estado-nación contra los indígenas primero *folklorizados*, o reducidos a meros informantes, se transformó en el principal forjador de identidades colectivas indígenas. Es decir, que ante la persecución estatal, los indígenas transforman la negación, o invisibilidad, en un reposicionamiento que privilegia sus comunidades enfrentando al Estado-nación para que éste responda a su misión de ser un regulador de la vida social, más que un mero intermediario de las inversiones extranjeras.

Es así como en 1985, el año en que se asumía el neoliberalismo en el mundo, los líderes indígenas optaron por reunificar fuerzas puesto que las políticas estatales, que

⁸⁷ Cfr. Guillermo Delgado, "El globalismo y los Pueblos Indios: de la etnicidad a la agresión benevolente de la biomedicina" en Proyecto Genoma, Santa Cruz, Universidad de California, 1994.

acríticamente respondían al llamado del neoliberalismo, los afectaba directamente. En los noventa se da otra de las características más importantes del movimiento indígena: hay un parte-aguas al interior de éste. Las viejas generaciones de dirigentes no pudieron articular una plataforma acorde a las nuevas demandas. Varios dirigentes indígenas, desorientados por las nuevas políticas estatales, claramente anti-indias, contribuyeron a recordar similares situaciones anteriores o, a simplemente buscar la protección de regímenes que, lentamente, se resquebrajaban ante la corrupción. En estos países donde hubo dirigentes rurales corruptos por el persistente cacicazgo político, como es el caso de México, lo que surgió fue un divorcio de generaciones. El liderazgo joven planteaba posiciones de confrontación y autonomía, en vez de aquellas asimilativas o subordinadas.⁸⁸

Bajo la irrupción del neoliberalismo, han sido las culturas indígenas las que más resaltan en el inevitable proceso de transnacionalización capitalista. ¿Por qué las culturas indígenas son las más vulnerables? Porque muchas aún luchan por defender un concepto como el del derecho inmemorial a la tierra o al territorio que ocupan.

La internacionalización del movimiento indígena, ha sido otra de sus características. Este fenómeno lo podemos percibir en todos los documentos y foros que se han realizado en torno a la defensa de los derechos indígenas: La Declaración sobre los Pueblos Indígenas de la ONU, el Convenio 169 de la OIT, el texto de la OEA, la declaración de Barbados, así como la participación de indígenas en la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente, la participación de indígenas en la Conferencia de la Mujer en Beijing, y todos los acuerdos firmados por países para "respetar" la diversidad. Lo anterior constituye una nueva estrategia para repensar la relación de los Estados nación hacia los pueblos indígenas.

Estas nuevas proposiciones para reorganizar la relación pueblos indígenas-Estados nación-comunidad internacional, necesitan también superar las barreras anacrónicas que los Estados-nación enfrentan con sus respectivas constituciones, las cuales necesitan ser actualizadas, pues las leyes no corresponden a una realidad en plena

transformación. En el caso de México, este fenómeno está sucediendo, tanto el gobierno federal, como los gobiernos estatales han empezado a hacer esos cambios a sus constituciones. El problema es que si el movimiento etno-político sigue al pie del cañón luchando por reivindicar sus demandas, es que no hay una práctica verdadera de esos supuestos derechos reconocidos en las constituciones.

El movimiento indígena y sus organizaciones están contribuyendo a redefinir conceptos elementales tales como el de naturaleza, territorio, comunidad, organización del poder, democracia, tolerancia, respeto, educación, co-habitación humana-naturaleza. Conceptos que la modernidad contribuyó gravemente a dividir y a oponerlos unos contra los otros.

El EZLN y su movimiento etno-político, ha ido poniendo sobre el debate nuevos conceptos y han ido reelaborando sus demandas. Esto no significa que sus demandas y reivindicaciones carezcan de coherencia o que no sean consecuentes con sus ideas iniciales. Simplemente, que una demanda ha llevado a la otra y así se han ido reelaborando. Por ejemplo, la lucha por la democracia, implicaba entonces demandar el ser reconocidos como actores sociales y tener espacios nuevos de participación. Estaban articulando a varios sectores y organizaciones de la sociedad que pudieran crear las redes para plantear un proyecto de nación diferente, alternativo, que fuera capaz de proponer y dialogar más allá de lo que el gobierno o los partidos políticos pudieran aportar o imponer a través de sus mecanismos de control.

Con el discurso zapatista que intentó crear un nuevo proyecto de nación se incluyó lo que se conoce como el "Plan de Once Puntos", que elabora un programa de lucha por el derecho al trabajo, la tierra, la habitación, alimentación, salud, educación, autonomía, la libertad, la democracia, la justicia y la paz.⁸⁹ Así, los zapatistas se autoproclamaron los herederos de las luchas de los pueblos indígenas y de los campesinos mexicanos.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ EZLN, *Documentos y Comunicados 1*, México, Ediciones Era, 1994, p.35.

Se declararon en contra de la celebración del Quinto Centenario (conquista española) y en contra del imperialismo.⁹⁰

Para varios sectores de la sociedad mexicana e internacional, el levantamiento zapatista significó una esperanza de cambio y principalmente, un medio de participación o un foro donde podían ser escuchadas sus demandas. "Este sentimiento favoreció la invención de nuevas identidades y permitió la creación de nuevos frentes de lucha popular..."⁹¹ que se manifestaban y ponían en evidencia cómo el partido de Estado se encontraba en un serio proceso de crisis y resquebrajamiento. La esperanza que abrió el movimiento zapatista era una lucha concreta contra "todos los proyectos de Estados-nación, (que) han excluido explícitamente el carácter culturalmente plural del Estado, siguiendo en este sentido de forma rígida el modelo europeo, homogeneizador y etnocida de nación, basado en la dominación étnica de un centro respecto a todas las periferias."⁹² De esta manera, la movilización zapatista ha forzado al gobierno, a los partidos políticos y al país a replantear su carácter multiétnico y ha logrado poner de nuevo la cuestión étnica en el centro de la agenda nacional, acrecentando, de esta forma, su dimensión política.

Otra de las características del movimiento etno-político de los últimos años ha sido la capacidad de reformular el concepto de indio. Es decir, son los indios mismos quienes desean ser considerados indios, a este proceso podemos llamarle *reindianización*.⁹³ La etnicidad ha sido usada como un instrumento o una herramienta para hacer reclamos políticos y a la vez, recuperar el honor de pertenecer a cierto grupo étnico "asumiendo sus diferencias culturales como un mecanismo de identificación colectiva"⁹⁴, siendo ésta, parte fundamental de la estrategia de lucha de los pueblos indígenas organizados.

⁹⁰ Ibid., p.33.

⁹¹ Xóchitl Leyva Solano, Op. Cit., 1999, p.61.

⁹² Joan J. Pujadas, "Minorías étnicas y nacionales frente al Estado y la globalización: modelos y paradigmas" en Coloquio Internacional Los retos de la etnicidad en los Estados-nación del siglo XXI. Homenaje a Guillermo Bonfil Batalla, Oaxaca, Mayo, 1998, p.15.

⁹³ Para profundizar en este tema pueden consultarse las obras de: Luis Vázquez León, Ser indio otra vez. La Purepechización de los tarascos serranos, México, CNCA, 1992 y Leticia Reina, La reindianización de América, México, Siglo XXI editores, 1997.

⁹⁴ Luis, Vázquez León, op. cit., 1992, p.109.

Es así como el EZLN, con todos los grupos y alianzas que pudo mover tanto en México, como en el extranjero, representan un nuevo movimiento, un incremento en la actividad de los movimientos populares mexicanos. Éstos participan y a la vez son parte del debate sobre la cuestión étnica y cultural que tiene que tomarse en cuenta para las reformas constitucionales y la reforma del Estado. Es decir, la lucha etno-política de los pueblos indígenas y en este caso del movimiento zapatista, son actores políticos relevantes en el marco de la *transición democrática mexicana*.

De esta manera, los pueblos indígenas, a través de su movimiento etno-político, se han convertido en verdaderos sujetos y protagonistas de cambio. Establecieron una nueva forma de hacer política, la cual ha planteado una relación diferente entre el Estado y los pueblos indígenas, una relación que garantice y respete plenamente sus derechos y constituya una base firme para entender las causas reales del atraso acumulado por mucho tiempo. Una nueva relación para impulsar su desarrollo a partir de la participación de los propios indígenas, espacios diferentes de cohabitación para la diversidad y verdaderos mecanismos que garanticen la participación de todos por igual.

Todas estas reflexiones, demandas y reivindicaciones han sido plasmadas en documentos y acuerdos de ámbito nacional e internacional. Sin embargo, la solución para llegar a un modelo multicultural, el cual reconozca y respete la diversidad construyendo nuevas políticas de reconocimiento y de tolerancia no será sencilla. Al parecer habrá una enérgica y firme oposición, quizá porque esta solución implique el replanteamiento de lo que hasta ahora se ha llamado: Estado-nacional. Estos posibles cambios dependerán de nuestra capacidad inventiva e imaginativa para proponer soluciones viables.

El movimiento zapatista no ha sido el único organizado, auténtico y propositivo. Existen otros movimientos y organizaciones indígenas a lo largo y ancho del país que han tratado de demostrarle a México y al mundo su orgullosa esencia indígena y lo irresoluble de la situación social local si no se acompaña de cambios profundos en las relaciones políticas, económicas y sociales de todo el territorio mexicano.

Pero para efectos de esta investigación se estudiarán los casos de Oaxaca y Quintana Roo, por ser los únicos dos estados de la República en donde, precisamente se ha presentado un cambio significativo en la relación legal y jurídica entre gobierno y pueblos indígenas. Este cambio ha consistido en el reconocimiento a nivel jurídico de los usos y costumbres indígenas. Es la primera puerta abierta que puede permitir realmente que en la práctica se reconozca la importancia de la participación indígena como actores sociales, capaces de orientar su vida.

Con este capítulo puede verse que a lo largo de la historia de México, aunque de diferentes formas, ha estado presente un movimiento indígena. A partir de 1994 este movimiento se expresa mucho más claramente, además de su internacionalización, el tipo de demandas también se han transformado. Ahora reivindican espacios de participación, así como el reconocimiento a su autonomía política y al control de sus políticas.

CAPITULO 4.

REIVINDICACIÓN DE LOS DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA EN MÉXICO:

Este capítulo, al igual que el capítulo dos, aborda la necesidad de reconocer los derechos indígenas pero en el ámbito nacional. Se parte entonces de la primera reforma que se hace con el artículo 4° constitucional y como a partir de esto, empiezan a darse otros cambios, especialmente a partir de 1994 con las demandas del EZLN. El capítulo comienza con una rápida revisión histórica de cómo se han abordado los derechos indígenas en México y cuál ha sido la visión de éstos. Luego se aborda la reforma del artículo 4°; se analizan los Acuerdos de San Andrés donde se plasman y se articulan las demandas más importantes de los pueblos indígenas en torno a la autonomía, la educación, la tierra y la participación política. Posteriormente se analiza la propuesta de iniciativa de la Cocopa en materia indígena, y las observaciones que el Gobierno federal le hace a éstas. Con este análisis se pretende demostrar cuáles han sido los avances, aportaciones o retrocesos a nivel jurídico en materia indígena y cuáles son los posibles espacios de participación que podrían abrirse de reconocer las demandas de los pueblos indígenas.

La primera Constitución de la nación mexicana, proclamada en Apatzingán en 1814, fue inspirada en las constituciones francesas de 1793 y 1795. Era de corte liberal y moderna, establecía los derechos fundamentales del hombre y la igualdad, abolía la esclavitud y las distinciones de castas. Ni en la primera Constitución de 1814, ni en la de 1824 se hablaba de la existencia de indígenas o de pueblos con lenguas y culturas distintas en nuestro país, a excepción del señalamiento que hacía esta última sobre las "tribus de indios". Lo anterior, que en teoría podría considerarse como la aportación de criterios justos, en la práctica trajo consigo un total desamparo y marginación de los pueblos indígenas.

Contrariamente a lo que podría pensarse, fue durante el imperio de Maximiliano cuando, a fin de mejorar las condiciones de los indígenas, se restituyó la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y se les reconoció el derecho a la posesión de tierras comunitarias. Maximiliano expidió en 1866, dos decretos "sobre terrenos de comunidad y de repartimiento" y "acerca del fundo legal de los pueblos indígenas". En

ambos, estableció procedimientos para que los pueblos indígenas recuperaran las tierras de que se habían visto privados. La restauración de la República invalidó estos decretos, dando vigencia al artículo 27 de la Constitución de 1857 que suprimía por completo la figura jurídica de la propiedad comunal, en perjuicio de las comunidades indígenas.⁹⁵

El despojo y la marginación de los grupos indígenas perduró hasta los años de la Revolución Mexicana, ésta desencadenó un proceso de reforma agraria gracias a la cual algunos de ellos recuperaron sus tierras. Sin embargo, en la Constitución de 1917 el beneficio para los indígenas se resume en la consolidación jurídica del reclamo agrario a través del artículo 27 fracción sexta que establecía la capacidad de los grupos definidos a través de su estado comunal, entre ellos campesinos e indígenas, de disfrutar en forma comunal sus tierras.

No obstante, la norma fundamental proclamada a principios de siglo preservó la concepción unitaria bajo el principio de la igualdad jurídica de todos los mexicanos y, al igual que sus antecesoras, no reconoció la pluriculturalidad de México, ni otorgó derechos específicos a los pueblos indígenas más allá de las garantías individuales reconocidas en ella para la totalidad de los mexicanos. Por lo tanto, la nacionalidad mexicana se definió a partir de una sola lengua, un territorio, una historia y una cultura común, se buscaba la integración y asimilación de los indígenas a la cultura nacional, a fin de lograr la modernización del país.

En los tres sucesos fundamentales que han marcado la historia de México, la Independencia, la Reforma y la Revolución, se quiso acabar con las diferencias y avanzar hacia una sociedad igualitaria. "La guerra de independencia se hizo precisamente para acabar con la sociedad estratificada en peninsulares, criollos, mestizos, indígenas y castas; la Reforma luchó por acabar con una sociedad de fueros, y la Revolución hizo lo propio con una sociedad clasista. Sin embargo, ni los proyectos proteccionistas ni los liberacionistas o igualitarios lograron el bienestar de los pueblos

⁹⁵ David Brading, "Manuel Gamio y el indigenismo oficial en México" en Revista Mexicana de Sociología, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, N° 2, abril-junio, 1989.

indígenas y su incorporación al resto de la sociedad de la Nación en un plano de igualdad.⁹⁶

La historia de los derechos indígenas en el México independiente comienza con los derechos agrarios establecidos en la Constitución de 1917. Desde que esta Constitución está vigente han sido pocas o nulas las regulaciones específicas referentes a los indígenas. El mismo año de su promulgación, Manuel Gamio, inspirador del indigenismo mexicano e iniciador de la moderna antropología mexicana, logró la creación de la Dirección de Antropología, cuyo objetivo era coadyuvar en el conocimiento del país, en aspectos como su habitabilidad, posesión y producción de la tierra. Por primera vez en el contexto gubernamental del México independiente se reconocía formalmente la pluralidad lingüística y cultural de su población.⁹⁷

En el periodo que va de los años veinte a los cincuenta se organizan algunos proyectos gubernamentales entre los que destacan la Procuraduría de Pueblos creada en 1921 con el cometido de patrocinar a las comunidades indígenas en cuestiones agrarias; la Casa del Estudiante Indígena en 1925 y el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas fundado en 1936 a fin de atender a las poblaciones indígenas e incorporarlas mediante la educación técnica, agrícola y artesanal a la vida nacional.

Posteriormente, en 1948 se llevó a cabo el Primer Congreso Indigenista Interamericano en Pátzcuaro, Michoacán, donde se suscribe la Convención de Pátzcuaro en la que México se compromete, entre otras cosas, a crear un instituto indigenista nacional. Sin embargo, no es hasta 1949 que el gobierno mexicano crea por ley el Instituto Nacional Indigenista (INI). Pese a que la creación de este instituto implicó un cambio de mentalidad y una mayor atención sobre la cuestión indígena, éste se vio afectado en sus actividades por la política indigenista de corte paternalista que caracterizaba en ese entonces a México. El objetivo fundamental del INI y de todos los programas de esa época fue el desarrollo integral de los grupos indígenas, que implicaba su "asimilación"

⁹⁶ Patricia Galeana, "Historia y Perspectivas del Indigenismo Mexicano" en Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México, México, AGN - FCE, 1996, pp.383 y 384.

⁹⁷ David Brading, Op. Cit., 1989, p.25.

o incorporación” a la cultura nacional, a fin de lograr la mexicanización de éstas.⁹⁸ El paternalismo con que se condujo esta institución, hizo que se concibiera a los indígenas como individuos incapaces de tomar decisiones y necesitados de la protección del Estado y así, consecuentemente, las políticas para lograr el desarrollo de los indígenas eran definidas y ejecutadas por no indígenas.

Las décadas de los años setenta y ochenta traen aparejada una crítica creciente a la política indigenista del gobierno mexicano y al modelo monocultural del Estado, agudizada por varios factores: la pobreza cada vez mayor de las comunidades indígenas, la falta de recursos y de apoyos políticos al INI, la incapacidad del gobierno para avanzar en sus propósitos fundamentales de integración de los grupos étnicos a la cultura nacional, el recrudecimiento de la lucha agraria causado por la ineficiencia gubernamental. *Aunado a ello, surgía un movimiento social en que intelectuales y académicos connotados se interesaban en la problemática indígena del país y buscaban la participación de éstos para solucionarla.* A raíz de esta situación, a finales de los ochenta la polémica sobre la cuestión indígena creció en forma acelerada y se empezaron a realizar una serie de reuniones y congresos tanto en México como en el extranjero en los cuales integrantes de diversas etnias pudieron participar y pudieron discutir la problemática a la que querían hacer frente.

En la década de los 80 se dio un cambio cualitativo. Después de muchos intentos para lograr el desarrollo de los grupos étnicos del país y para elevar su productividad a través de medios que nada tenían que ver con su cultura, la perspectiva antropológica asumió que el éxito de los proyectos de desarrollo en las zonas donde habitan indígenas se basa en el respeto de sus formas de organización, costumbres y creencias, así como en su participación en los mismos. Por ello, el 10 junio de 1986 el Ejecutivo expide un Decreto que reglamentaría el artículo 7º de la Ley que crea el INI, a fin de complementar algunas modalidades específicas de participación de las

⁹⁸ Miguel León-Portilla, “La Antigua y la Nueva Palabra de los Pueblos Indígenas” en Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México, México, AGN - FCE, 1996.

comunidades indígenas en los diversos programas de gobierno que se realizan en lugares habitados por éstas.⁹⁹

En este contexto, se establecieron diversos programas con el objeto de respetar la identidad sociocultural de dichos pueblos, promover su desarrollo y modificar las condiciones básicas para combatir la pobreza y exclusión predominante entre los indígenas. Dentro de esta nueva política indigenista, el 28 de enero de 1992 se llevó a cabo la reforma al artículo 4º de la Constitución a fin de reconocer, por primera vez en la historia, la composición pluricultural de la Nación mexicana.

4.1 Reforma al artículo 4º de la Constitución:

En 1992 el Ejecutivo Federal aprobó una reforma al artículo 4º de la Constitución. Esta iniciativa estuvo fundamentada sustancialmente en el reconocimiento de que los indígenas mexicanos viven en condiciones de desigualdad económica, social y de acceso a la jurisdicción efectiva del Estado y radican en localidades calificadas como de alta marginación.

En este sentido, la iniciativa también consideró que aun cuando la ley en México debe aplicarse a todos por igual, en el caso de los indígenas, por su marginación social, económica y cultural y por no ser el castellano su primera lengua, suele no ser así y en muchas ocasiones resultan discriminados ante la justicia. Reconoció la existencia de tradiciones indígenas y la necesidad de procurar la armonía entre éstas y las normas legales que coinciden en la aspiración de un Estado de Derecho. Agregó que la corrección de justicia que afecta a los indígenas era una tarea difícil y que no se requería únicamente *destinar recursos que generaran un proceso de mejora sostenida encaminada a revertir tendencias ancestrales sino también de la acción legislativa y sobre todo de mecanismos que garanticen una continuidad en las acciones, eficacia en los procesos y responsabilidad en las decisiones.*

⁹⁹ Elio Masferrer Kan, "La Proyección del Instituto Nacional Indigenista en América" en Instituto Nacional Indigenista 40 Años. México, INI, 1988, pp.210 - 213.

La reforma al artículo 4º reconoce la composición pluricultural de la Nación y al hacerlo "protege el derecho a la diferencia dentro del marco de la convivencia". Asimismo, establece el mandato constitucional para que la ley prevea los instrumentos adecuados para garantizar a los pueblos indígenas el pleno e igualitario acceso a la jurisdicción del Estado, así como proteger y desarrollar sus culturas, organizaciones sociales y recursos que las sustentan. También establece que las prácticas y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas serán tomadas en consideración en los términos que la ley establezca, en los juicios y procedimientos agrarios en que los indígenas sean parte.

Es necesario destacar la importancia de que por primera vez en la historia del México Independiente se reconozca a nivel constitucional la existencia de pueblos indígenas como componente fundamental de la Nación mexicana y se establezca la obligación de la ley de proteger el desarrollo de algunos de los rasgos que les dan identidad cultural como son sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social. Con el reconocimiento constitucional del pluralismo cultural sustentado originalmente en los pueblos indígenas, "el viejo dogma liberal de la igualdad ante la ley y de la uniformidad de la sociedad ha tenido que retroceder y se han establecido las bases para la construcción de un Estado plural".¹⁰⁰

Sin embargo, es necesario cuestionar por qué ha sido tan difícil delinear con precisión el significado del artículo 4º y, sobre todo, llevarlo a la práctica. Primero, porque no reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y tanto los sujetos como el objeto y las consecuencias de derecho que entraña esta norma, no están determinados con precisión en el artículo. En su mayoría, los términos que se utilizan, hasta hoy siguen siendo discutibles e indeterminados, este es el caso de los conceptos de "pueblo" e "indígena", así como de la declaración de "protección" y "promoción del desarrollo", estos términos habrán que delimitarse y definirse con detalle.

Esta reforma que vino a integrarse al artículo 4º constitucional, a pesar de que recogió demandas de carácter social, ha sido insuficiente e insatisfactoria y no ha podido

¹⁰⁰ Manuel González Oropeza, "Derechos Indígenas: hacia un fuero indígena" en Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México, México, AGN - FCE, 1996, p.204.

cambiar la situación de explotación y miseria en que viven los indígenas. Además si pensamos que en ella se trató de plasmar el contenido del Convenio 169 de la OIT, podemos afirmar que su alcance no fue el mismo.

Con los cambios que se hicieron a la Constitución sigue vigente el debate y siguen pendientes muchas preguntas por resolver. Cabe preguntar si es posible llevar a la práctica los derechos indígenas, independientemente de su reconocimiento Constitucional. Si es posible que los derechos indígenas sean respetados en el marco de una estructura política que difícilmente les reconoce espacios para manifestarse. Cabe también reflexionar si en verdad existe congruencia entre las modificaciones a la Constitución Mexicana y las acciones indígenas de nuestro país. Si pensamos en las respuestas a estas preguntas podemos decir que los cambios al artículo 4º Constitucional han sido insuficientes para garantizar los derechos indígenas.

4.2 Antecedentes de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar:

En los últimos años varias organizaciones indígenas se han consolidado y han definido una plataforma reivindicativa, incluso a nivel continental, al tiempo que han desarrollado nuevas formas de lucha. En México hemos podido ver cómo en el campo jurídico esta plataforma se ha orientado a alcanzar garantías para sus derechos; tanto en lo que se refiere al cumplimiento de las garantías ya existentes en la legislación nacional y en las estatales, como a la conquista de nuevas garantías para sus derechos como pueblos.

En el proceso de formación de esta plataforma de lucha y de fortalecimiento del movimiento indígena a nivel continental se ha venido produciendo un amplio consenso acerca de los principales derechos específicos que reivindican los pueblos indígenas, los cuales comprenden una amplia diversidad de situaciones y que se refieren a todos los aspectos de la vida social, económica, cultural y política.

Puede decirse que al existir este sistema jurídico que garantice no sólo la existencia, sino la continuidad y el progreso de los pueblos indígenas según sus propios intereses, no hace falta que cada pueblo se plantee la creación de otro Estado. Aquel Estado que

reconozca los derechos y cultura indígena, podrá ser considerado modelo de un nuevo Estado fundado en la práctica de pluralidad.

El problema de la composición pluricultural de México sólo había sido tratado, a nivel académico por muy pocos intelectuales, ya que el tema todavía no tenía el impacto o la importancia que se le da actualmente. Pero es hasta 1992, con la discusión sobre la reforma al artículo 4º constitucional, que se aborda más a fondo este asunto. Sin embargo, *todavía no era un gran debate en el ámbito nacional. Es hasta 1994, con el levantamiento armado del EZLN en el estado de Chiapas y su llamado a reivindicar los derechos y cultura indígenas, el multiculturalismo empieza a ser un punto importante en la agenda nacional ya que empieza también a ser sujeto de discusión en la academia, en congresos nacionales y hasta en los cafés.*

A raíz del levantamiento del movimiento indígena el argumento del multiculturalismo se pone en la mesa de debate. También cambia la manera en que se aborda éste tema, pues se rompió con los viejos esquemas de análisis que se tenían al analizarlo, acabando con la visión del indigenismo paternalista que no tomaba en cuenta a las comunidades. Desde el ámbito de la investigación, se le da una nueva perspectiva, reconociendo a los pueblos indígenas como sujetos de derecho capaces de autodeterminarse y con derecho a conservar sus formas de organización social, política y económica. *Se les reconoce como sujetos activos y hacedores de su propia historia.*

El EZLN, después de haber tomado varias poblaciones del estado de Chiapas el 1º de enero de 1994, le declaró la guerra al Gobierno mexicano y al Ejército Federal en la "Primera Declaración de la Selva Lacandona". Ante este hecho el Ejército respondió atacando hasta que se decretó el cese unilateral del fuego el 12 de enero del mismo año.¹⁰¹ Después de más de un año, el Congreso de la Unión aprobó la "Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas", que sería el marco que establecía el principio de diálogo y negociación. Para este fin, se estableció la formación de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), integrada por todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, como una instancia de

¹⁰¹ La Jornada, 13 de enero de 1994, p.6.

coadyuvancia por un lado y por el otro, se reconoció la modalidad de intermediación propuesta por el EZLN, a través de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI).

Después de haber acordado que las pláticas serían en San Andrés Larráinzar¹⁰², se reunieron la parte gubernamental y el EZLN para la discusión sobre el tema de Derechos y Cultura Indígena. Pero se necesitaba un consenso para saber el contenido del documento que saliera de esas negociaciones. En enero de 1996, el EZLN, con el apoyo de la CONAI y de la COCOPA, convocó al Foro Nacional Indígena, a fin de que los diversos grupos indígenas del país dieran sus puntos de vista sobre el tema de derechos y cultura indígena y que éstos estuvieran contenidos en los acuerdos firmados por las partes. En las diversas mesas de trabajo del Foro Nacional Indígena que conformaban la Mesa I sobre Derechos y Cultura Indígenas, se expresaron los distintos puntos de vista y alcances que para los pueblos indígenas significa "participar en la elaboración de un nuevo proyecto de Nación".¹⁰³

De este Foro salieron propuestas muy interesantes como la declaración al reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas en la Constitución como una forma de la libre determinación, así como la incorporación al texto constitucional del Convenio 169 de la OIT. Establecieron que la autonomía que se les reconociera debía ser de tipo comunitaria, municipal y regional, que a su vez implicaba el reconocimiento político, jurídico y práctico de la existencia de los pueblos indígenas. Otro de los temas fue sobre la procuración de justicia donde cupiera la posibilidad de una jurisdicción indígena sobre sus territorios y reconocimiento constitucional de la existencia y validez de los sistemas jurídicos y leyes de los pueblos indígenas, así como de sus costumbres, tradiciones y derechos colectivos.

En esta reunión también quedó establecido reformar el artículo 27 constitucional, y así devolverle su sentido original (de la Constitución de 1917) y garantizar la integridad territorial de los pueblos indios e incorporar las normas del Convenio 169 de la OIT en

¹⁰² Esto quedó especificado en el "Protocolo de Bases para el Diálogo y la Negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad", firmado en el ejido de San Miguel el 9 de abril de 1995.

¹⁰³ "Foro Nacional Indígena. Derechos y Cultura Indígenas" en Ce-Acatl. Revista de la Cultura de Anáhuac, Núm. doble especial 76-77, México, 25 de enero, 1996, p.14

la legislación agraria. Así mismo la creación de un Consejo Agrario de conciliación y resolución de conflictos agrarios entre pueblos indígenas y regiones autónomas, que sustituya a la Procuraduría Agraria. Otros de los puntos importantes fueron el establecer que las políticas de desarrollo fueran elaboradas por los pueblos indígenas; así como la *participación indígena en la creación de sus propios sistemas educativos y de la salud*; el permitir el acceso de los pueblos indígenas a los medios de comunicación y manejo de sus propios medios y crear instrumentos jurídicos necesarios para lograr el respeto a las culturas indígenas como elementos fundadores de la nación mexicana que es pluriétnica, pluricultural y multilingüe.¹⁰⁴ Todo lo anterior sería un antecedente importante de lo que posteriormente quedaría establecido en los Acuerdos de San Andrés.

Por su parte, los Poderes Ejecutivo y Legislativo realizaron la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena cuyo objetivo fue que los planteamientos de las 56 etnias que habitan el territorio nacional fueran tomados en cuenta al proponer reformas constitucionales y legales en materia indígena tanto a nivel federal como local y medidas de carácter gubernamental. A los eventos de las Consultas acudieron grupos indígenas, organizaciones indígenas y campesinas, legisladores, académicos, periodistas y representantes de instituciones educativas, gobiernos estatales y municipales y sociedad civil interesados en el tema en general.

De esta Consulta también pudieron sacarse temas interesantes. A lo largo de las ponencias y de las mesas de trabajo, los temas más destacados fueron aquellos que tenían que ver con la autonomía. Sobre este tema hubo un consenso en la necesidad de diseñar un nuevo concepto de autonomía de los pueblos indígenas. Tenía que ser lo suficientemente general para integrar las muy diferenciadas circunstancias de las distintas etnias del país y definido en función de la capacidad de las comunidades indígenas para conservar sus tradiciones, sus normas de conducta y formas de gobierno y participación en los asuntos públicos de su interés.¹⁰⁵

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp.15-16.

¹⁰⁵ Memoria. Informe de resultados de la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena. Poder Ejecutivo Federal y Congreso de la Unión, México, D.F., mayo de 1999, p. 22

Sobre usos y costumbres en la organización jurídica y política de las comunidades indígenas, se planteó la necesidad que se reconocieran el conjunto de prácticas ancestrales de carácter consuetudinario de los pueblos indígenas y sus formas de impartición de justicia en la medida que no implicara una violación a los derechos humanos protegidos en la Constitución. Ligado a este tema, fue el de la participación política de los indígenas. Se planteó el reconocimiento a las formas de organización política y social, así como a las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, dentro del orden constitucional vigente y considerando el respeto a los derechos humanos.¹⁰⁶

Sobre el tema de cultura indígena, se propuso el respeto a la diversidad cultural como forma de vida, lo que implica la lengua, prácticas religiosas, medicina tradicional y producción artística. Se consideró también, reorientar la educación indígena de manera que en sus contenidos recogiera la cultura indígena, lo que conlleva al reconocimiento de las prácticas tradicionales y con el medio ambiente, y que su organización se ajustara a los tiempos y calendarios convenidos por ellos.¹⁰⁷

Acerca de la administración y gobierno, se propuso la apertura de espacios de participación, tanto en los órganos de representación como en los de administración, especialmente en las instancias más cercanas a las comunidades indígenas, como son las de nivel municipal y estatal. También quedó plasmada la necesidad de que haya participación indígena en el diseño, planeación y ejecución de los programas de educación y en los de desarrollo en los cuales se encuentran involucrados.¹⁰⁸

En el tema de tierra y patrimonio indígena, se habló de la necesaria participación indígena en la preservación de recursos naturales y el medio ambiente; la preservación de la unidad territorial y la protección de los lugares sagrados de los pueblos indios.¹⁰⁹

¹⁰⁶ *Ibid.* pp. 26-28

¹⁰⁷ *Ibid.* p. 29

¹⁰⁸ *Ibid.* pp. 31-33

¹⁰⁹ *Ibid.* pp. 37-38

En la Consulta Nacional Indígena se discutió una vía que permitiera a los pueblos indígenas, desarrollar su modo de vida y cultura productiva, según su cosmovisión, costumbres y tradiciones, de tal forma que se mantuviera y reafirmara su identidad, al mismo tiempo que se promoviera su desarrollo en términos equitativos social y culturalmente. Pero con estos esfuerzos por poner en papel los resultados, tanto de la Consulta Nacional Indígena, como de la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena, no terminaba la discusión sobre estos temas y mucho menos se resolvía el conflicto que planteaba la necesidad de una nueva relación entre los pueblos indígenas con el Estado.

Al mismo tiempo, se estaba llevando a cabo en el municipio de San Andrés Larráinzar, Chiapas, la primera mesa de trabajo sobre el tema de Derechos y Cultura Indígena¹¹⁰. Esta mesa marcaría un parte-aguas en las discusiones entre el Gobierno Federal y el EZLN, porque de ahí saldrían los Acuerdos de San Andrés.

4.2.1 Acuerdos de San Andrés Larráinzar:

El comandante "Tacho" leyó un comunicado de la dirigencia zapatista, los primeros días de 1996, en el que expresó: "el foro nacional indígena ha zarpado"¹¹¹. Con esta declaración se abrirían las sesiones y las mesas de trabajo del Foro Nacional Indígena. En San Cristóbal de las Casas, Chiapas, se reunían el EZLN y participantes del foro Especial sobre Derechos Indígenas para llegar a algunos acuerdos que después serían entregados a la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa).

Hubo muchos rumores de cómo iban avanzando las mesas de trabajo dentro del Foro. Sin embargo se decía que las negociaciones transcurrían con más consensos que disensos entre las partes respecto al tema de los derechos indígenas, pero que aún persistían grandes diferencias en relación con la cuestión de la autonomía. Fuentes allegadas a la negociación señalaron que los documentos que intercambiaron las partes

¹¹⁰ Mesa instalada el 18 de octubre de 1995.

¹¹¹ La Jornada, 4 de enero de 1996, p.15.

registraban coincidencias en cuanto a programas sociales y reformas al aparato de impartición y procuración de justicia.¹¹²

En San Andrés Larráinzar, Chiapas, tras diez meses de negociaciones y un poco más de dos años de haberse iniciado el movimiento armado en ese estado, el gobierno federal y el EZLN alcanzaron los primeros acuerdos de paz. La firma de los Acuerdos de San Andrés, el 16 de febrero de 1996, incluía la propuesta de establecer un nuevo pacto entre Estado, sociedad e indígenas; el impulso a una reforma institucional profunda y la atención a los rezagos y necesidades económicas, políticas y sociales de las etnias. Este documento, argumentaba la parte gubernamental, constituía un gran paso para el proceso de paz en Chiapas y significaba un primer cimiento sólido del acuerdo de concordia y pacificación. Mientras, los zapatistas también reconocían que se había dado un importante paso a la solución de sus demandas y ratificaban su decisión de continuar el camino del diálogo y la negociación. La Cocopa, por su parte, destacaba que el acto constituía un triunfo de la razón sobre la fuerza.¹¹³

Todas las partes involucradas en el conflicto y en la negociación tenían más o menos la misma opinión sobre la firma de los primeros acuerdos entre el gobierno y el EZLN. Todas las opiniones provenientes de partidos políticos, del gobernador de Chiapas, de la delegación gubernamental, de los zapatistas o de la sociedad civil eran favorables. Se creyó que eran los cimientos para la llegada de la paz y la reconciliación definitiva en Chiapas. Sin embargo, nadie sospechaba que esto era sólo el inicio de un largo y tortuoso tramo por recorrer. Cabe aquí preguntarnos, si ésta era una de las tantas estrategias del gobierno federal para distraer la atención de la sociedad y luego hacer caso omiso del asunto.

No se puede dejar de reconocer que los acuerdos entre el Gobierno Federal y el EZLN, fueron un ejercicio difícil pero importante, donde cada parte tuvo que entender la cosmovisión de la otra parte, donde cada uno tuvo que renunciar o sacrificar algunos argumentos o ideología para poder conjuntar las dos visiones en un solo documento.

¹¹² La Jornada, 9, 10, 11, 12 de enero de 1996.

¹¹³ La Jornada, 14, 15, 16, 17, 18 de febrero de 1996.

Este documento sería la conjunción de los “Acuerdos de San Andrés Larráinzar”¹¹⁴, el cual presenta cuatro niveles:

- El primero se refiere al compromiso de impulsar una reforma constitucional por medio de la cual se consagren los nuevos derechos indígenas, lo que se expresaría fundamentalmente en modificaciones a los artículos 4º y 115 constitucionales.
- El segundo tiene que ver con reformas legales derivadas de las anteriores que se expresarán en leyes federales secundarias y en las constituciones y legislación local de las entidades federativas.
- Un tercer nivel implica transformaciones que deberán tomar cuerpo en las instituciones y dependencias gubernamentales que se ocupan de cuestiones indígenas, como el INI, y en los programas sociales que deberán implementarse como resultado de los Acuerdos. Estas transformaciones van encaminadas al cambio de políticas instrumentadas con el objetivo anterior de homogeneizar a la población indígena.
- El cuarto nivel es el de los compromisos pactados por el Gobierno del Estado de Chiapas y el EZLN y que se refieren básicamente a modificaciones a la Constitución y a otras leyes de la entidad federativa, así como a otros cambios institucionales en la entidad.

Los Acuerdos de la Mesa I sobre Derechos y Cultura Indígenas establecieron un nuevo aspecto que no estaba señalado ni siquiera en el Convenio 169 de la OIT. Ya que reconoce “la libre determinación de los pueblos indígenas expresada en un marco de autonomía”.¹¹⁵ A estos pueblos se les otorga, a lo largo de los Acuerdos, una serie de competencias y derechos que deberán ser reconocidos tanto en la Constitución como en las leyes secundarias y en la legislación de las distintas entidades federativas. Por lo tanto, la importancia de los mismos se enfoca en que establece la existencia de los pueblos indígenas como entes colectivos y más bien, como un nuevo orden jurídico o nivel de gobierno que sería el orden normativo indígena con capacidad de

¹¹⁴ Firmado el 16 de febrero de 1996.

¹¹⁵ Acuerdos de San Andrés Larráinzar, San Andrés Larráinzar, Chiapas, febrero 16, 1996, pp.1

autodeterminarse y de ser sujetos de derechos, insertado en el orden nacional, específicamente en el ámbito normativo municipal. (ver cuadro 2)

Cuadro 2
Autonomía: Convenio 169 y Acuerdos de San Andrés Larráinzar

Convenio 169 de la OIT (27 de junio de 1989)	Acuerdos de San Andrés Larráinzar (Mesa 1. Textos) (16 de febrero de 1996)
<p>El presente Convenio se aplica:</p> <p>a) ...</p> <p>b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>	<p>“... 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...”</p> <p>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... 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.</p> <p>Resulta pertinente reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, en tanto colectividades con cultura diferente y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado Nacional.</p>

FUENTE: Convenio 169, Ginebra, Suiza, 1989, art. 1

Acuerdos de San Andrés Larráinzar, San Andrés Larráinzar, Chiapas, 1996, pp. 1

Las diferentes posiciones plasmadas en los Acuerdos de San Andrés, son producto de las diferencias culturales que existen entre las partes, lo cual puede significar que cada una de ellas tenga una concepción distinta de los temas negociados y, por lo mismo, de las expresiones utilizadas para darles forma jurídica. Dichas diferencias pudieron no haber sido manifestadas durante el proceso de negociación a fin de salvar el acuerdo y ceder en aquellas posiciones que pudieran parecer totalmente inamovibles para la parte

contraria. Si embargo, el problema se presenta al momento en que se intenta traducir lo pactado en normas y cada una de las partes, con base en consultas con expertos en la materia, defienden su interpretación como si fuera la correcta.

Una vez que quedaron establecidas las funciones y obligaciones a las que se comprometía cada parte, era necesario llevar todas esas demandas, acuerdos y obligaciones a lenguaje jurídico. Es decir, que la obligación de ambas partes, se reducía a llevar a las instancias de debate y decisión nacional los Acuerdos alcanzados, para que éstas, a su vez, les dieran cauce normativo en los distintos niveles en que se requiriera.

4.3 Propuesta de la COCOPA (traducción jurídica de los Acuerdos de San Andrés):

Ante la necesidad de llevar a las instancias de debate lo acordado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, era importante su traducción jurídica. Con este motivo, la Cocopa y la Conai se reunieron con el grupo armado en forma tripartita y se acordó que sería la primera instancia quien elaboraría una propuesta de iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígena basada en los Acuerdos sobre este rubro. A mediados de 1996, la Cocopa le entrega al Gobierno Federal y al EZLN una propuesta para establecer un nuevo marco jurídico por un lado, y por el otro, le entrega al Congreso de la Unión las conclusiones del foro especial zapatista sobre la reforma del Estado.

Después de un largo periodo de estancamiento, finalmente el EZLN y los integrantes de la Cocopa reanudan conversaciones para restablecer el diálogo y esta última recibe las consideraciones de los zapatistas para concretar en reformas constitucionales los acuerdos en materia de Derechos y Cultura Indígena. Se inicia así la conciliación de textos de las propuestas del Gobierno y del EZLN para la elaboración de la iniciativa de reformas constitucionales en materia indígena.

A finales de noviembre de 1996 la Cocopa entrega al Gobierno Federal y al EZLN su propuesta de iniciativa de reformas constitucionales sobre Derechos y Cultura Indígena

y éste la acepta pues reconoce que se apega a lo establecido en los Acuerdos de San Andrés. Pero con este episodio no empezaba la solución al problema del reconocimiento de los derechos indígenas. Muy por el contrario, se empezaría a tejer una red de debates, de pleitos entre las partes, de discrepancias y jaloneos entre ese Estado omnipotente, que se sentía temeroso de perder la hegemonía, y sectores de la sociedad que proponían cambios substanciales para el reconocimiento de los pueblos indígenas que habían sido vistos como algo homogéneo.

La primera señal del debate que se propició ante la propuesta de reforma en materia indígena de la Cocopa, fueron las observaciones (¿o restricciones?) que el Gobierno Federal le hiciera a esta instancia. La posición del gobierno era sustentada con las declaraciones que hacía el presidente Zedillo en varias de sus giras, argumentando que su "gobierno no reivindicará intereses políticos de falsos redentores ni aceptará una reforma constitucional que implique la fragmentación del país".¹¹⁶

La parte zapatista se enojó ante la negativa del gobierno para aceptar la propuesta de la Cocopa, una de las reacciones fue suspender el diálogo y la posibilidad a cualquier negociación. Entonces el tono del gobierno era "reiterar su voluntad para solucionar el conflicto por la vía de la negociación, pero sin transgredir la Constitución, llamando al EZLN a restablecer el diálogo".¹¹⁷

La situación que vivían las comunidades zapatistas era de enojo y de inconformidad, entonces el Estado supo una vez más aplicar sus estrategias de contención. El gobernador de Chiapas, Julio Cesar Ruiz Ferro, junto con el subsecretario de Desarrollo Regional de Sedesol, Enrique Del Val Blanco, entregaron \$12,000,000 de pesos a 13 Fondos Regionales Indígenas para apoyar la producción del maíz, frijol, papa y café y anunciaron que el 10% del presupuesto nacional del Programa de Empleo Temporal se destinará al estado de Chiapas.¹¹⁸

¹¹⁶ La Jornada, 12 de febrero de 1997, p.5

¹¹⁷ La Jornada, 10 de abril de 1997, p.10

¹¹⁸ El Nacional, 14 de abril de 1997, p.3

No era suficiente la entrega de tanto dinero y mucho menos su publicación en todos los diarios nacionales como para que todo el mundo se enterara. La militarización y el hostigamiento seguía presente en el estado de Chiapas, mientras en entrevista con la cadena televisiva *Cable News Network*, el presidente Zedillo afirmaba que su gobierno no creía en la violencia para resolver el conflicto, sino en una negociación que correspondiera con los intereses de la nación, agregaba que esperaba “una reconsideración del EZLN respecto al diálogo”.¹¹⁹ El enfado de la sociedad y de los zapatistas ante este doble discurso era de esperarse. La reacción fue inmediata, el EZLN emitió un comunicado donde informaba que “las comunidades indígenas, zapatistas y no zapatistas del sur y sureste mexicanos no participarían en el próximo proceso electoral, como protesta por la militarización y el incumplimiento de los acuerdos de San Andrés y como un llamado de atención a los partidos políticos que habían ignorado la particular realidad política y social de los indígenas mexicanos.”¹²⁰

Al interior de la Cocopa también se percibían algunas fracturas, pues después de días de trabajo y cuando se esperaba que por fin entregaran su propuesta en forma de iniciativa al Congreso de la Unión, decidieron no presentarla ya que no hubo consenso entre sus integrantes y opinaban que enviar la iniciativa al Congreso sin tener la aprobación de una de las partes, no traería beneficios y por el contrario, “la iniciativa podría sufrir un deterioro por estar expuesta a ataques”.¹²¹ Mientras tanto, la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, con el apoyo de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD y PT (el PAN se abstuvo), da a conocer su plataforma de consenso en la que propone cambios substanciales a ocho artículos constitucionales con el fin de que queden garantizados los derechos de los pueblos indígenas y la creación de un frente parlamentario indígena que impulse las reformas necesarias a la constitución.

El día del III Informe presidencial, todo el mundo esperaba una respuesta de Zedillo ante la situación que vivía el conflicto, de las negociaciones y de la militarización, sin

¹¹⁹ *La Jornada*, 29 de abril de 1997, p.8

¹²⁰ *La Jornada*, 02 de julio de 1997, p.3

¹²¹ *La Jornada*, 29 de julio de 1997, p.5

embargo ésta nunca llegó. No se mencionó el tema, fue un informe ficticio de un México igualmente ficticio. Pero eran aún más sorprendentes las declaraciones que hiciera Pedro Joaquín Coldwell, coordinador de la Delegación Gubernamental, quien negó que existiera un “veto presidencial para el cumplimiento de los acuerdos de San Andrés y la iniciativa de reformas constitucionales en materia indígena”.¹²² Se evidenciaba con ésto, una vez más el doble discurso. Por un lado reiteraban que la paz era lo que se buscaba, y por el otro, se evadía el tema. Era obvio que el silencio era una estrategia de guerra para desgastar al movimiento.

Esta situación, que dejaba ver muy clara la existencia de un doble discurso, fue muy criticada por los partidos de oposición. Cuestionaron muy duro al entonces secretario de gobernación, Emilio Chuayffet, enfatizando que parecía no existir voluntad por parte del Gobierno para reanudar el diálogo de San Andrés Larráinzar, ni para cumplir con los acuerdos suscritos entre las partes en materia de derechos y cultura indígenas. El gobierno por su parte, se defendía diciendo que no era que no cumpliera con los acuerdos, sino que se requería legislar en la materia y que era un asunto “prioritario”.

La situación se tornaba cada vez más complicada, por que ahora se trataba de retomar la propuesta que había hecho la Cocopa basándose en los Acuerdos de San Andrés, pero con los nuevos integrantes que conformaban esta comisión. Al interior, había posiciones diferentes. El PAN defendía que era “necesario proteger un conjunto de valores no negociables, como la integridad del país, la soberanía nacional, y el marco jurídico que no debía ser violentado”. El PRD por su lado destacaba que “el principal obstáculo es la negativa del gobierno a reconocer la autonomía indígena debido a intereses económicos que podrían ser dañados si los indígenas hacen uso de los recursos naturales”. Con las opiniones divididas, los coordinadores parlamentarios del PRD, PVEM y PT en la Cámara de Diputados, acuerdan promover la presentación y aprobación de la propuesta en materia indígena elaborada por la Cocopa, mientras que el PRI y el PAN consideraron inaceptable la aprobación de la iniciativa en dichos términos, pues era “ir en contra de la integridad nacional”.¹²³ Tal parece que había un

¹²² La Jornada, 01, 02 y 03 de septiembre de 1997.

¹²³ La Jornada, 11, 13, 14, 16, 17, 18 y 19 de septiembre de 1997.

mal entendimiento conceptual de lo que se proponía con la reforma en materia indígena. No es coincidencia que los partidos que se oponían a estas reformas fueran los partidos que siempre habían presentado una hegemonía sobre los demás partidos y que se sentían temerosos de perderla.

Con el fin de destrabar las negociaciones, en noviembre de 1997, la Cocopa presentó un documento titulado "Líneas generales para la elaboración de una propuesta de agenda de trabajo", en el que aceptaba que el Gobierno Federal y el EZLN hicieran un mínimo indispensable de observaciones jurídicas a su propuesta de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas, a fin de superar el *impasse* en que se encontraba el diálogo de San Andrés, y aclaraba que ello no significaba una revisión a los acuerdos de San Andrés.¹²⁴ El argumento de la Secretaría de Gobernación era que estos acuerdos no se renegociarían, pero sí la expresión jurídica que tomaran para evitar "efectos colaterales negativos". ¿Cuáles podían ser estos efectos negativos, acaso la pérdida de hegemonía del Estado, acaso un cambio en la relación entre Estado y pueblos indígenas, acaso una modificación en la homogeneidad que había construido el Estado con sus valores impuestos?. La reforma en materia indígena atenta contra ciertos intereses hegemónicos y de cúpula que se niegan a reconocer una parte de la sociedad la cual siempre se ha visto igual al resto, pero que en la realidad se encuentra rezagada por ser diferente. La reforma en materia indígena era un grito para hacer visible esas diferencias y poderlas reconocer dentro de la unidad como algo distinto.

El escenario en Chiapas era cada vez más difícil. El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín pro Juárez informaba que en ese estado operaban nueve grupos paramilitares; Paz y Justicia, Alianza San Bartolomé, Los Chinchulines, MIRA, Máscara Roja, Los Degolladores, Fuerzas Armadas del Pueblo, Tomás Munzer y otro grupo sin nombre. Días después el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas denunciaba que el grupo paramilitar priista "Máscara Roja" mantenía en cautiverio a más de 70 tzotziles, a los que obligaba a trabajos forzados en castigo por simpatizar con el movimiento zapatista en la comunidad de Pechiquil, del municipio de Chenalhó. Este año no acabaría sólo con estas declaraciones, unos días después la crisis política

y social estalló con el ataque a decenas de miembros de la sociedad civil "Las Abejas", desplazados en la comunidad de Acteal, con un saldo de 45 muertos y otros heridos. Los afectados afirmaron que "la masacre fue perpetrada por priístas quienes dispararon desde los cerros cercanos de la comunidad".¹²⁵

Los actores que intervenían dentro del conflicto ya estaban definidos y lo expresaban a través de sus declaraciones, definiendo así posiciones. El EZLN emite un comunicado en que acusa como responsables de la masacre de Chenalhó al Gobierno Federal, al *gobernador del estado de Chiapas Julio Cesar Ferro, al secretario general de gobierno, Homero Tovilla Cristiani, y al subsecretario de gobierno, Uriel Jarquín*. Estas fueron acusaciones directas, que dejaban claro que el gobierno era responsable o por participación, o por omisión. Era un hecho también que se había intentado desplazar la guerra zapatista hacia un conflicto entre indígenas, motivado por diferencias religiosas, políticas o étnicas, cuando en realidad era un movimiento que reivindicaba demandas de tipo nacional y prioritarias para los pueblos indígenas en todo el país. Este incidente era evidencia clara de la ineficaz conducción política del gobierno local y del gobierno federal, de la falta de capacidad para entender la otra parte del conflicto y querer así triunfar por encima de cualquier cosa y a cualquier costo; pero por otro lado, no dejaban su discurso reiterando "la voluntad inquebrantable del gobierno para solucionar las diferencias entre las partes y buscar todas las alternativas que permitan la reanudación del diálogo".¹²⁶

La demanda más fuerte seguía siendo el cumplimiento de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, mediante la aceptación de la propuesta de iniciativa de la Cocopa. En este escenario se presenciaba la renuncia de Emilio Chuayffet como secretario de Gobernación y se designaba a Francisco Labastida como el nuevo titular. En su toma de posesión aseguró que no habría más violencia en Chiapas y que los acuerdos de San Andrés no estarían a discusión, pero afirmaba que "no se aceptará que un grupo imponga su forma de vida, creencias religiosas o filiación política".¹²⁷ Mientras se

¹²⁴ *La Jornada*, 03, 04 y 05 de noviembre de 1997.

¹²⁵ *La Jornada*, 11, 18, 19, 21, 21 y 22 de diciembre de 1997.

¹²⁶ *La Jornada*, 02 de enero de 1998, p.4.

¹²⁷ *La Jornada*, 04 de enero de 1998, p.8.

pronunciaba este discurso, algunas agencias noticiosas indicaban que el Ejército Mexicano realizaba movimientos en la comunidad de La Realidad y que había un inusual movimiento de tropas y sobrevuelos, incrementándose en número de efectivos en un 15%.

Otro cambio acontecía el escenario político en Chiapas. El gobernador del estado, Julio Cesar Ruiz Ferro, solicita licencia indefinida ante el Congreso Local para separarse del cargo. El nuevo cargo lo ocuparía Roberto Albores Guillén. Hubo muchas opiniones en torno a este cambio. Había un gran sector que pensó que la renuncia de Ruiz Ferro era una muestra que buscaba propiciar un clima de entendimiento y concordia en ese estado. Se pensó también que esta renuncia traería como consecuencia una nueva etapa en el proceso de diálogo. Sin embargo, hubo otros sectores que consideraban que la salida de Ruiz Ferro no era suficiente pues eran necesarias unas elecciones para regresar a la normalidad política pues el nuevo gobernador era una designación desde el centro y estaría igualmente subordinado a la presidencia.

Realmente todos estos cambios, eran una estrategia nueva del gobierno federal para callar las protestas tanto nacionales como internacionales. Para hacer creer que había un giro de estrategia y que de esta manera habría una nueva política que facilitara la negociación del conflicto se hicieron destituciones, primero la del secretario de Gobernación y luego la del gobernador de Chiapas, pero eran sólo un cambio de hombre, más no de estrategia. El gobierno no entendía que para dar solución al conflicto era necesario abandonar la política de choque y apostarle a una política de concertación, negociación y diálogo que pudiera aceptar la propuesta de la Cocopa como la traducción jurídica de los Acuerdos de San Andrés. Lo único que hacía el gobierno era seguir con su estrategia contrainsurgente para acabar con las bases zapatistas por un lado, y por el otro trataba de presentar el conflicto como un problema menor para transmitir al exterior una imagen del país que no correspondía a la real.

La discusión, el diálogo y una posible solución basada en la propuesta que hacía la Cocopa en materia indígena, quedaría estancada durante mucho tiempo, víctima del ir y venir de recomendaciones y observaciones que hacía el gobierno para en el fondo no

aceptar los Acuerdos de San Andrés y no reconocer, dentro de la unidad una parte primordial de la sociedad: los pueblos indígenas. Es evidente que con este escenario aquí descrito, el gobierno federal mostraba una vez más su posición rígida ante la reforma constitucional, ya que sólo ha tenido una visión y una postura anacrónica que se resiste a que el Estado modifique sus conceptos tradicionales, y por ende, su relación con los indígenas.

4.4 Observaciones (o rechazo?) del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA:

Una vez que la COCOPA le entregó el proyecto de iniciativa sobre Derechos y Cultura Indígena al Gobierno Federal, éste lo revisó y le hizo varias observaciones el 20 de diciembre de 1996 las cuales giraban en torno a la visión que cada parte tenía sobre los conceptos de "autonomía", "territorio", "usos y costumbres". El Gobierno justificaba su negativa a la propuesta de la COCOPA diciendo que lo definido por este organismo violaba la "soberanía del país" y que era "anticonstitucional". Éste no cambió de opinión a pesar del gran sector que apoyaba la propuesta de esta comisión y que argumentaba que debía ser respaldada íntegramente con puntos y comas por el gobierno de la República, si es que éste realmente tenía voluntad política para resolver el conflicto.

La relación de la Cocopa con el gobierno federal se tornaba áspera, la comisión ya no quería negociar con el gobierno la iniciativa original, aunque no se cerraban ante la posibilidad de aceptar nuevas búsquedas o nuevos ejercicios de imaginación para apoyar cualquier iniciativa que respetara el espíritu de los acuerdos de San Andrés y que encontrara una solución para la entidad.

El gobierno seguía insistiendo en no retirar ni modificar todas las "observaciones" que éste había hecho a la propuesta de iniciativa en materia indígena elaborada por la Cocopa. Se podía creer entonces, que había muchos intereses que buscaban liquidar la participación de la Cocopa, ya que había retomado su papel con fuerza y no admitía ni aceptaría ninguna propuesta de pacificación para Chiapas que disminuyera los

derechos indígenas contemplados en los Acuerdos de San Andrés o que violara las normas contenidas en el Convenio 169 de la OIT.¹²⁸

El *impasse* era cada vez más largo y menos probable de destrabar pues las observaciones que el gobierno había hecho a la Cocopa eran substanciales, implicaba modificar la esencia de su propuesta la cual estaba basada en los Acuerdos de San Andrés. La posición del gobierno se justificaba con el argumento siguiente: “no se aceptará que en aras de la causa indígena se nutran posiciones demagógicas y aspiraciones ilegítimas de poder, por eso el gobierno no reivindicará intereses políticos de falsos redentores ni aceptará una reforma constitucional que implique la fragmentación del país”.¹²⁹

Sólo el gobierno se creía lo anterior, pues asesores del EZLN que habían sido consultados por la Cocopa, reconocieron el importante papel realizado por esa instancia legislativa y le entregaron a dicha comisión un documento en donde vertían sus puntos de vista sobre las observaciones del gobierno resaltando que “el veto presidencial a la reforma indígena minó la posibilidad de reanudar el diálogo”.¹³⁰

Los puntos más debatidos, fueron los relacionados con la “autonomía” y “la libre determinación”. La Cocopa establecía que “los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, ...”.¹³¹ Por otro lado el gobierno definía que a los pueblos indígenas “...en los términos de la constitución, se les reconoce el derecho a la libre determinación que se expresa en un marco de autonomía respecto a sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.”¹³²

¹²⁸ La Jornada, 22 a 28 de enero de 1998.

¹²⁹ La Jornada, 13 de febrero de 1997, p.5.

¹³⁰ La Jornada, 16 de febrero de 1997, p.10.

¹³¹ Propuesta de iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la COCOPA, Artículo 4º, fracción I, 29 de noviembre de 1996.

¹³² Observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA, Artículo 4º, párrafo I, 20 de diciembre de 1996.

Con lo anterior puede verse cómo el Gobierno Federal consideró que el ámbito de autonomía y libre determinación que se les diera a los pueblos indígenas debía quedar expresado y acotado de manera clara y precisa, sustentando ésto con el argumento de que pone en riesgo la estructura del Estado mexicano y de sus tres órdenes de gobierno, así como al Estado de Derecho en México ya que podrían generarse conflictos de diversa índole entre los pueblos indígenas y las áreas de actividad de los gobiernos federal, estatal y municipal. El gran reto es entonces, que el Estado, a través de sus gobiernos, sea capaz de modificar el esquema de articulación que tiene con los pueblos indígenas, ya que en México la configuración histórica del Estado ha mantenido un perfil federal incompatible con un régimen autonomista. (ver cuadro 3)

Cuadro 3
Autonomía: Acuerdos de San Andrés, Iniciativa de Cocopa y
Observaciones del Gobierno Federal

Acuerdos de San Andrés Larráinzar (Mesa 1. Textos) (16 de febrero de 1996)	Iniciativa de la COCOPA (29 de noviembre de 1996)	Observaciones del Gobierno a la iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1996)
	Lo que está <u>subrayado</u> fue modificado o eliminado por el Gobierno.	Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno.
<p>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... 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 el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, en tanto colectividades con cultura diferente y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado Nacional.</p>	<p>La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, <u>que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, políticas, o parte de ellas. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:</u></p>	<p>La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, a los cuales, en los términos de esta Constitución, se les reconoce el derecho a la libre determinación que se expresa en un marco de autonomía respecto a sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural. Dicho derecho les permitirá:</p>

FUENTE: Acuerdos de San Andrés Larrainzar, San Andrés Larrainzar, Chiapas, 1996, pp.1

Propuesta de iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la COCOPA, Artículo 4º, fracción I, 29 de noviembre de 1996.
Observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA, Artículo 4º, párrafo I, 20 de diciembre de 1996.

Otro de los conceptos que fue cuestionado por el gobierno, fue el de "sistemas normativos"¹³³ contra "normas, usos y costumbres"¹³⁴. El Gobierno no conservó el término de "sistemas normativos" por considerar que al interior del orden jurídico vigente no debían existir otros sistemas adicionales, que pudieran provocar conflictos jurisdiccionales o que se formara un sistema de privilegios y excepciones que rompiera con los principios de igualdad de todos los mexicanos ante la ley. Con ésto el Estado solo demostró por un lado, que no tiene la capacidad para reconocer que dentro de la unidad que éste propone es necesario reconocer las diferencias y por el otro, que a lo largo de la historia le ha costado trabajo transformarse. Además argumentó que carece de sentido hablar de "sistemas normativos" cuando en realidad se pretende hacer referencia a los esquemas tradicionales de las comunidades de los pueblos indígenas, es decir, a usos y costumbres desde el punto de vista técnico-jurídico como base para la solución de sus conflictos internos. (ver cuadro 4)

¹³³ Propuesto por la COCOPA

¹³⁴ Propuesto por el Gobierno Federal

Cuadro 4
Sistemas Normativos: Acuerdos de San Andrés, Iniciativa de la Cocopa y
Observaciones del Gobierno Federal

Acuerdos de San Andrés Larráinzar (Mesa 1) (16 de febrero de 1996)	Iniciativa de la COCOPA (29 de noviembre de 1996)	Observaciones del Gobierno a la iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1996)
	Lo que está <u>subrayado</u> fue modificado o eliminado por el Gobierno.	Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno.
El Estado debe reconocer y respetar las especificidades culturales, los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas, garantizando el respeto a los derechos humanos. Que los juicios y decisiones sean convalidados, mediante procedimientos simples, por autoridades jurisdiccionales del Estado. Las reformas legales que se promueven 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.	ii. Aplicar sus <u>sistemas normativos</u> en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías <u>individuales</u> , los derechos humanos <u>y, en particular</u> , la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y <u>decisiones serán convalidados</u> por las autoridades jurisdiccionales del Estado;	i. Aplicar sus normas, usos y costumbres en la regulación y solución de conflictos internos entre sus miembros , respetando las garantías que establece esta Constitución y los derechos humanos, así como la dignidad e integridad de las mujeres. Las leyes locales preverán el reconocimiento a las instancias y procedimientos que utilicen para ello, y establecerán las normas para que sus juicios y resoluciones sean homologados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

FUENTE: Acuerdos de San Andrés Larráinzar, San Andrés Larráinzar, Chiapas, 1996, pp.3

Propuesta de iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la COCOPA, Artículo 4º, fracción II, 29 de noviembre de 1996. Observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA, Artículo 4º, párrafo II, 20 de diciembre de 1996.

Sobre la elección de autoridades, el gobierno consideró que era necesario dejar acotado este tema al nivel municipal únicamente. La COCOPA lo definió como el derecho de "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”.¹³⁵ Mientras que el gobierno lo definió como el derecho a “elegir a sus autoridades *municipales* y ejercer sus formas de gobierno interno, siempre y cuando se garantice el respeto a los derechos políticos de todos los ciudadanos y la participación de las mujeres en condiciones de igualdad”.¹³⁶ El gobierno argumentó que de otra manera no se respetarían los órdenes de gobierno del régimen federal (federación, estado y municipios). Sin embargo no hay que dejar de reconocer que dentro de los pueblos indígenas, no son las autoridades municipales las únicas que destacan por su labor participativa con las comunidades, ya que muchas veces estas autoridades municipales son impuestas desde arriba propiciando el clientelismo y beneficiando únicamente a aquellos que estuvieran dentro de esa red clientelar. (ver cuadro 5)

¹³⁵ COCOPA, op. cit., Artículo 4º, fracción III.

¹³⁶ Gobierno Federal, op. cit., Artículo 4º, fracción II.

Cuadro 5
Elección de Autoridades: Acuerdos de San Andrés, Iniciativa de Cocopa y
Observaciones del Gobierno Federal

Acuerdos de San Andrés Larráinzar (Mesa 1) (16 de febrero de 1996)	Iniciativa de la COCOPA (29 de noviembre de 1996)	Observaciones del Gobierno a la iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1996)
	Lo que está <u>subrayado</u> fue modificado o eliminado por el Gobierno.	Lo que está en <u>negritas</u> fue agregado o modificado por el Gobierno.
El Estado debe aceptar los procedimientos de los pueblos indígenas para designar sus autoridades y reconocimiento a las mismas Asimismo, debe garantizar la vigencia de sus formas propias de gobierno interno Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades... garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad.	III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno <u>de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando</u> la participación de las mujeres en condiciones de <u>equidad</u> ;	II. Elegir a sus autoridades municipales y ejercer sus formas de gobierno interno, siempre y cuando se garantice el respeto a los derechos políticos de todos los ciudadanos y la participación de las mujeres en condiciones de igualdad ;

FUENTE: Acuerdos de San Andrés Larráinzar, San Andrés Larráinzar, Chiapas, 1996, pp.5

Propuesta de iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la COCOPA, Artículo 4º, fracción III, 29 de noviembre de 1996.

Observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA, Artículo 4º, párrafo II, 20 de diciembre de 1996.

Otro tema de los más importantes, es el que se refiere a la tierra, territorio y régimen de propiedad. Ya que la tierra es fundamental para garantizar la continuidad de los pueblos indígenas, junto con su cultura. Y el territorio, que no sólo son las tierras sino todo el espacio físico y aéreo, sus lenguas, sus centros ceremoniales y sus muertos ahí enterrados, representa el hábitat donde puede preservarse y redefinirse la cultura indígena.

Cuando los pueblos indígenas reclaman derechos sobre los territorios que ocupan y que han ocupado tradicionalmente se refieren a la posibilidad de ejercer influencia y control sobre lo que ocurre en esos espacios, cómo se usan y se dispone de ellos; se refieren a la posibilidad de participar como colectividades en las decisiones que afectan a esos territorios y a los recursos allí existentes; se refieren a la posibilidad de intervenir en el gobierno de las sociedades allí asentadas. Además de todo lo anterior, su importancia radica en la fuerte ligazón histórica de los pueblos indígenas con los espacios que han ocupado desde siempre.

Ante estos términos planteados por la COCOPA, basándose en la definición que da el Convenio 169 de la OIT, el Gobierno Federal consideró que debía evitarse el uso del término "territorio" pues en el derecho constitucional mexicano tenía un sentido unívoco, sinónimo de soberanía e integridad nacional. Por eso las políticas de Estado reducen los reclamos de los pueblos indígenas al concepto de "tierra" y por tanto al concepto de propiedad.

Para las autoridades pueden ser concedidas las tierras en propiedad a los indígenas, pero de ninguna manera pueden aceptar que un pueblo tenga autoridad, en el sentido de influencia, control y regulación, sobre un espacio geográfico determinado, que además ocupa productivamente. También suprimió la expresión "de manera colectiva"¹³⁷ referente al uso de los recursos naturales, ya que se argumentó que la Constitución reconocía el derecho al uso y disfrute de éstos también de forma individual, lo que podría generar la violación de los derechos individuales de los indígenas. (ver cuadro 6)

¹³⁷ Propuesto por la COCOPA.

Cuadro 6
Territorios y Tierras: Acuerdos de San Andrés, Iniciativa de Cocopa y
Observaciones del Gobierno Federal

Acuerdos de San Andrés Larráinzar (Mesa 1) (16 de febrero de 1996)	Iniciativa de la COCOPA (29 de noviembre de 1996)	Observaciones del Gobierno a la iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1996)
	Lo que está <u>subrayado</u> fue modificado o eliminado por el Gobierno.	Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno.
Es indispensable y urgente asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios que ocupan y utilizan de alguna manera los indígenas, según la definición del artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT. Derecho de los pueblos indígenas de acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación	V. Acceder de <u>manera colectiva</u> al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y <u>territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;</u>	IV. Acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras, respetando las formas, modalidades y limitaciones establecidas para la propiedad por esta Constitución y las leyes;

FUENTE: Acuerdos de San Andrés Larráinzar, San Andrés Larráinzar, Chiapas, 1996, pp.6

Propuesta de iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la COCOPA, Artículo 4º, fracción V, 29 de noviembre de 1996.
Observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA, Artículo 4º, párrafo IV, 20 de diciembre de 1996.

El tema de los medios de comunicación también fue revisado y se le aumentaron únicamente cuatro palabras, pero de mucho peso. La COCOPA propuso que los pueblos indígenas podían "adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación"¹³⁸; mientras que el Gobierno propuso que podían "adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, conforme a la ley".¹³⁹ Las autoridades gubernamentales expresaron que estaban de acuerdo con este derecho, siempre y cuando en el texto constitucional se precisara que su ejercicio debía ser conforme a la

¹³⁸ COCOPA, op. cit., Artículo 4º, fracción VII.

¹³⁹ Gobierno Federal, op. cit., Artículo 4º, fracción VI.

ley. Argumentaron que de otra manera se establecía un régimen de excepción para los indígenas, al propiciar que éstos no tuvieran que cumplir con los mismos requisitos que todos los demás ciudadanos. Sin embargo, también hay que pensar que con lo añadido al texto de la COCOPA, también se tratan de guardar ciertos lineamientos conforme a lo que se tiene o no se tiene que transmitir por los medios de comunicación que pudieran “atentar” con los principios de soberanía e integridad nacional. (ver cuadro 7)

Cuadro 7

Medios de Comunicación: Acuerdos de San Andrés, Iniciativa de Cocopa y Observaciones del Gobierno Federal

Acuerdos de San Andrés Larráinzar (Mesa 1) (16 de febrero de 1996)	Iniciativa de la COCOPA (29 de noviembre de 1996)	Observaciones del Gobierno a la iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1996)
	Lo que está <u>subrayado</u> fue modificado o eliminado por el Gobierno.	Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno.
Dotar a los pueblos indígenas de sus propios medios de comunicación como instrumentos claves para el desarrollo de sus culturas. Para ello 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.	VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.	VI. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, conforme a la ley.

FUENTE: Acuerdos de San Andrés Larráinzar, San Andrés Larráinzar, Chiapas, 1996, pp.8

Propuesta de iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la COCOPA, Artículo 4º, fracción VII, 29 de noviembre de 1996.

Observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA, Artículo 4º, párrafo VI, 20 de diciembre de 1996.

Uno de los puntos de suma importancia y que fue también modificado, es el de reconocer a los pueblos indígenas como “entidades de derecho público” o “entidades de

interés público". La Cocopa decidió establecer que "las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones."¹⁴⁰ Por otro lado, el Gobierno decidió modificarlo y reconoció que "las comunidades *de los pueblos indígenas como entidades de interés público* y los municipios con población mayoritariamente indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones, respetando siempre la división político-administrativa en cada entidad federativa."¹⁴¹

Con lo anterior, se demuestra que el Gobierno sigue argumentando que con la propuesta plasmada en los Acuerdos de San Andrés y luego en su traducción jurídica por la COCOPA, se está tratando de crear un cuarto orden de gobierno dentro del Estado Federal distinto a los ya existentes (federación, estados y municipios) y que esto llevaría a conflictos jurisdiccionales con los órganos de gobierno de los tres órdenes reconocidos en la Constitución. Sin embargo, lo que se establecía en la propuesta de la COCOPA es que se reconociera por primera vez a los pueblos indígenas como un sujeto de derecho capaz de decidir, tal vez delegándoles cierto poder y respetando su forma de toma de decisiones. Lo anterior no significaría de ninguna manera generar una forma de poder paralela a los ya establecidos y reconocidos, es decir que nunca pretendería perderse de vista un referente hacia el centro, pero sí que éste los reconociera. (ver cuadro 8)

¹⁴⁰ COCOPA, *op. cit.*, Artículo 15, fracción IX.

¹⁴¹ Gobierno Federal, *op. cit.*, Artículo 15, fracción IX.

Cuadro 8

Entidades de derecho / interés público: Acuerdos de San Andrés, Iniciativa de Cocopa, Observaciones del Gobierno Federal

Acuerdos de San Andrés Larráinzar (Mesa 1) (16 de febrero de 1996)	Iniciativa de la COCOPA (29 de noviembre de 1996)	Observaciones del Gobierno a la iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1996)
	Lo que está <u>subrayado</u> fue modificado o eliminado por el Gobierno.	Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno.
<p>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.</p> <p>Respetar 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.</p>	<p>IX. Las comunidades indígenas como <u>entidades de derecho público</u> y los municipios que <u>reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena</u>, 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.</p>	<p>IX. Las comunidades de los pueblos indígenas como entidades de interés público y los municipios con población mayoritariamente indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones, respetando siempre la división político-administrativa en cada entidad federativa. 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 los recursos y, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles.</p>

FUENTE: Acuerdos de San Andrés Larráinzar, San Andrés Larráinzar, Chiapas, 1996, pp.8

Propuesta de iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la COCOPA, Artículo 115, fracción IX, 29 de noviembre de 1996.

Observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA, Artículo 115, fracción IX, 20 de diciembre de 1996.

Las observaciones del gobierno federal muestran una interpretación del derecho territorial y de la participación muy estrecha. De hecho existen territorios sin soberanía, o lo que es lo mismo, ciertos grados de autoridad territorial que no afectan la soberanía del Estado. Éste es el caso de los departamentos, provincias y municipios, que tienen competencia o jurisdicción sobre determinados territorios, sin que esto excluya el derecho soberano del Estado sobre la totalidad del territorio nacional. Esto nos hace pensar que se puede plantear un régimen para los territorios indígenas sin afectar la soberanía del Estado, estableciendo los límites de competencia o de atribución legal que éstos podrían tener dentro de sus territorios. En un Estado moderno el concepto de soberanía no debe entenderse al arbitrio homogeneizador, sino a la esencia de la pluralidad.

La idea de competencia reemplaza en este caso a la de propiedad. Es la capacidad de actuar dentro de un determinado espacio o territorio y para un conjunto claramente definido de asuntos, no implica capacidad para disponer arbitrariamente de los recursos, sino para regular y controlar su utilización por parte de la población, para participar en la preparación, aplicación y evaluación de acciones de desarrollo que se lleven adelante en tales territorios y para intervenir en la solución de los problemas que se pudieran presentar entre los beneficiarios de esos recursos o habitantes de esas regiones. En este último sentido la idea de competencia incluye la jurisdicción, esto es, el ámbito dentro del cual se puede decir y aplicar la justicia. Para el caso de los pueblos indígenas esta capacidad de juzgar y dictaminar se debe entender a partir de la práctica de su propio derecho, sus usos, costumbres y normas, como fuente de derecho y de su propia organización social.

A pesar de que la posición anterior podría sonar viable, las legislaciones tanto nacional como estatales no la recogen y en muchos casos son tan confusas que provocan graves enfrentamientos por superposición en el ejercicio de la autoridad y la competencia. El punto de conflicto está en el carácter excluyente por parte del Estado en el ejercicio del derecho. Esto es, que únicamente el Estado se atribuye la capacidad de establecer y hacer cumplir las normas. Sin embargo, en el marco de un Estado plurinacional, es posible definir las atribuciones que en sus territorios y para

determinados asuntos pueden tener los pueblos indígenas legítimamente establecidos y reconocidos. Esto no disminuye la soberanía del Estado, sino que hace posible un ejercicio plural, democrático y armónico de las diversas jurisdicciones y competencias, da cumplimiento al derecho de los pueblos a la libre determinación y, asegura sus derechos territoriales.

Después de una gran movilización de inconformidad por las observaciones del gobierno por parte del EZLN, de ONG's, de la sociedad civil, de gobiernos extranjeros, éste acepta reducir sus puntos de desacuerdo; y afirma que "la autonomía de los pueblos indígenas y la territorialidad para éstos, son los puntos claves de las cuatro observaciones que el Gobierno Federal mantiene a la propuesta de iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas elaborada por la Cocopa".¹⁴²

Las nuevas observaciones que presentó el gobierno se centraron en los siguientes puntos: autonomía, acceso colectivo al disfrute de los recursos naturales, aplicación de los sistemas normativos indígenas en la solución de los conflictos internos y la connotación legal de las comunidades indígenas. No obstante, el EZLN y su dirigencia seguían pronunciando su inconformidad, argumentando que si estas cuatro observaciones del Gobierno federal se hacían en el sentido de que la propuesta de la Cocopa balcanizaba el país, no se resolvería nada y no sería posible reanudar el diálogo.

Las diferencias referentes al tema de autonomía estaban ya más que discutidas, el debate sobre este asunto había sido rebasado y habían sido derrotadas las posiciones que enarbolaban las amenazas de la fragmentación del país y vulneración de la soberanía nacional. Es decir, que no había nada en los Acuerdos de San Andrés, ni en la propuesta de la Cocopa que atentara contra la integridad y la soberanía nacionales. Así que lo que procedía no era una negociación como lo pretendía el gobierno, viendo hasta qué punto podía desgastar a la contraparte, sino que la Cocopa sostuviera con firmeza y razón su iniciativa y que el gobierno cumpliera su palabra, pues este supuesto

rechazo sólo estaba disfrazado de "revisión". Como dijo el subcomandante Marcos: "La historia del régimen de Zedillo es la historia de la palabra incumplida. Sin legitimidad alguna, el gobierno sólo tiene de su lado la razón de la fuerza. La ley, si no es acompañada de la historia, si no se construye en la razón y si no se fortalece en la verdad, termina provocando aquello que quisiera evitar: la rebelión violenta".¹⁴³

En este capítulo se vio que los cambios hechos por el Gobierno federal no respetan la esencia de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y que esos cambios no eran únicamente unos "puntos o unas comas", en realidad se cambiaron aquellos elementos que el Estado creía que ponían en riesgo la integridad de su territorio en el sentido que éste lo entiende. Es decir, perder la hegemonía de a quienes domina, perder el control y los mecanismos de aglutinamiento y homogeneización que le permiten cohesionar a su población en torno a ciertos valores impuestos y que no permite, por otro lado, la existencia o la reproducción de otro tipo de valores o cultura más antiguos que los impuestos por el Estado. Esta aseveración puede sonar lógica, pero también es lógico preguntarnos qué Estado nacional estaría dispuesto a mostrar debilidad o a poner en riesgo su soberanía. Lo interesante de este capítulo es ver y analizar las dos lógicas de derecho que existen en el país, como se enfrentaron y como se negó la posibilidad por un lado de permitir la coexistencia de dos visiones del derecho diferentes, y por el otro, de abrir nuevos espacios de reconocimiento y de participación para los pueblos indígenas.

En otros puntos de la República mexicana, mientras se daban estas negociaciones, se estaban generando también cambios y modificaciones en las constituciones locales.

¹⁴² *La Jornada*, 29 de enero de 1998, p.6.

¹⁴³ Subcomandante Marcos, "Comunicado dirigido a la sociedad civil nacional e internacional y a las organizaciones políticas y sociales honestas de México y el mundo" en *La Jornada*, 31 de enero de 1998.

CAPITULO 5.

RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS INDIGENAS EN LAS LEGISLACIONES LOCALES: LOS CASOS DE OAXACA Y QUINTANA ROO.

En este capítulo se abordan las legislaciones en materia indígena de los estados de Oaxaca y Quintana Roo. Se enfatiza también que a pesar de que no se han cumplido ni respetado los Acuerdos de San Andrés, hay estados de la República que se han apegado a éstos respetando en cierta medida el espíritu de los Acuerdos. Es así como en este capítulo se analizan dichas leyes y se trata de demostrar que en estos estados han podido darse las circunstancias para que puedan subsistir en un mismo territorio dos lógicas diferentes y dos tipos de derecho: el consuetudinario y el constitucional.

Aunque en diversos estados de la República ya se han reconocido a nivel constitucional los derechos indígenas, únicamente en dos estados, Oaxaca y Quintana Roo, existe una legislación secundaria local. Esto significa que además de las reformas, en materia indígena, que se pudieran haber hecho a las constituciones estatales, existe una Ley específica y única que regula todos los ámbitos en materia indígena.

- Oaxaca: En 1998 el Congreso Local de esta entidad en 1998 aprobó la "Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca". Asimismo el "Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales" de este estado, reconoce los procedimientos electorales por usos y costumbres de los pueblos indígenas.
- Quintana Roo: El Congreso Local de esta entidad aprobó, en 1997, la "Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo", y en 1998, la "Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del estado de Quintana Roo".

Paralelamente a las reformas que se le han hecho a la Constitución mexicana, se han elaborado reformas a las constituciones locales en diversas entidades federativas del país, con lo cual se ha avanzado en el reconocimiento a los derechos indígenas, tomando como soporte jurídico al actual artículo 4º de la Constitución.

A la fecha se han reformado algunas constituciones locales, con el fin de reconocer la *pluriculturalidad de la sociedad que conforma el estado e incorporar los derechos indígenas en la misma*. Destacan: Querétaro, Oaxaca, Chiapas, Sonora, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Durango, Chihuahua, México, San Luis Potosí, Campeche y Quintana Roo¹⁴⁴.

- Anteriores a 1992: Guerrero (1987), Oaxaca, Querétaro y Chiapas (1990), Hidalgo (1991).
- A partir de la reforma de 1992 a la Constitución mexicana: Sonora (1992), Veracruz y Nayarit (1993).
- A partir del levantamiento armado del EZLN: Jalisco, Durango y Chihuahua (1994), México (1995), San Luis Potosí y Campeche (1996).
- En 1997: Chiapas.
- En 1998: Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz.

5.1 Análisis de la legislación en materia de derechos indígenas del estado de Oaxaca:

El Estado de Oaxaca es un lugar que se caracteriza por su paisaje y geografía, y porque sobre él habitan pueblos cuya tradición, historia y composición territorial son símbolo de la identidad en la diferencia y de la unidad en la pluralidad. Además de contar con la mayor riqueza ambiental, la mayor diversidad étnica y lingüística del país, gracias a la presencia de sus pueblos indígenas, Oaxaca es la entidad federativa con el mayor número de municipios, concentrando el 23% del total nacional.

De sus 570 municipios en sólo 10 de ellos no se registran hablantes de lenguas indígenas y en 245 se alcanzan rangos superiores al 50% sobre la población total mayor de cinco años. La supervivencia de las identidades culturales y lingüísticas, es un fenómeno histórico vinculado a la tenaz defensa territorial vivida por los pueblos que conforman los 16 grupos étnicos que habitan las siete regiones en que se acostumbra dividir el estado (Istmo, Sierra, Papaloapan, Costa, Cañada, Mixteca, Valles). En la

¹⁴⁴ Diarios Oficiales de la Federación.

historia de Oaxaca es destacable que uno de los principales mecanismos de supervivencia de estas identidades culturales y territoriales, haya sido el constante ajuste de formas de organización social y política propias, a las instituciones primero coloniales y posteriormente, a las que emanaron del proceso de formación y consolidación del estado nacional mexicano, como es la institución municipal.

La necesidad de bordar el futuro jurídico de una pluralidad necesaria, en apego a los avances en materia de derechos políticos de los Pueblos Indígenas, comenzó en Oaxaca por integrar al derecho electoral los principios normativos de las prácticas democráticas seguidas por las comunidades para renovar sus órganos de gobierno local, por cuyo carácter consuetudinario son conocidas como de Usos y Costumbres.

Bajo este panorama, era necesario que la diversidad cultural se viera reflejada y estuviera representada en los ordenamientos jurídicos, para que quedara establecido que se aceptaba la existencia de este multiculturalismo. A principios de la década de los 90, la Constitución Política del Estado de Oaxaca reconoció la composición étnica plural de la sociedad oaxaqueña, dos años antes que la Constitución General de la República asumiese la composición pluricultural de la sociedad mexicana.

Tras la reforma constitucional de 1992, las autoridades oaxaqueñas propusieron en 1994 a los pueblos de Oaxaca un "Nuevo Acuerdo" para concertar una nueva relación entre ellos y el gobierno del estado. Este Nuevo Acuerdo implicaba un cambio en los ámbitos agrario, los usos y costumbres en materia electoral, la impartición de justicia y la asignación y ejercicio de los recursos públicos.

El 30 de agosto de 1995 se aprobó una reforma al Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, para dar reconocimiento y respeto a los procedimientos tradicionales de constitución de las autoridades municipales en los pueblos indígenas. La primera aplicación de la nueva disposición, el 12 de noviembre de ese año, demostró su validez cuando 412 municipios, de los 570 que tiene el Estado, designaron libre y democráticamente a sus autoridades.

La Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena, en 1996, expresó la maduración de las demandas indígenas y la conciencia de la sociedad entera para dar nuevos pasos hacia la plena inclusión de los pueblos indígenas en el concierto nacional. Participaron en ella la mayoría de las comunidades y municipios indígenas. Como culminación de la Consulta, se organizó un Coloquio sobre Derechos Indígenas, del 16 al 18 de febrero de 1996, en la ciudad de Oaxaca. Las conclusiones de éste, junto con las de la Consulta, constituyen una síntesis calificada de las que se recogieron en todo el país. Como culminación, se creó una ley secundaria en materia indígena para el estado de Oaxaca, pues no era suficiente el reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución estatal. Así, esta ley secundaria cumpliría una función suplementaria, para todos los casos no previstos en otras leyes del Estado, en relación con los pueblos y comunidades indígenas.

En Oaxaca existen varias disposiciones constitucionales¹⁴⁵ en materia indígena, en las cuales se obliga a las autoridades municipales a preservar el tequio, es decir, a respetar y estimular el trabajo comunitario. También se protegen las prácticas democráticas de las comunidades indígenas para la elección de autoridades, por ejemplo, son respetados los usos y costumbres en donde la máxima autoridad electoral es la reunión de ciudadanos en "asamblea comunitaria" y las decisiones son por consenso y deliberativamente. Así mismo se respetan los nuevos mecanismos implementados para la elección de autoridades por usos y costumbres, como el padrón comunitario (el cual no es del Instituto Federal Electoral (IFE)) y la credencial comunitaria para votar, es así como hoy en día 418 municipios de Oaxaca ya funcionan bajo el régimen de usos y costumbres, un régimen que existía y que ahora ha sido reconocido.¹⁴⁶ De igual forma se obliga al Gobernador del estado a impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y, en los juicios en los que un indígena sea parte, se establece la obligación de las autoridades de asegurar la presencia de un traductor bilingüe, así como de tomar en

¹⁴⁵ Propuesta de Iniciativas de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado, Gobierno del Estado de Oaxaca, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 1998.

¹⁴⁶ Cipriano Flores, representante del Instituto Electoral Estatal de Oaxaca, "El sistema electoral por usos y costumbres" en la conferencia Dilemas de la Democracia en México, IFE-CIESAS, febrero, 2000, (ponencia)

consideración, desde que inicia el procedimiento, la condición, prácticas y costumbres del indígena.

Ante las varias modificaciones que ya habían sufrido las Constituciones tanto federal como estatal, era evidente que éstas no podían englobar todas las demandas indígenas. La iniciativa de Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (ley secundaria)¹⁴⁷ reconoce la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas. El proyecto se refiere fundamentalmente a cuatro puntos:

1. cuestiones agrarias (arts. 15 y 16)
2. usos y costumbres electorales (art. 9)
3. usos y costumbres en la impartición de justicia (arts. 33 al 41), y
4. asignaciones, ejercicio de recursos públicos y desarrollo (art. 10 y 58 a 61)

Cabe destacar, que la aplicación de esta ley secundaria es de carácter suplementario.

El proyecto no otorga derechos, sino reconoce la existencia de los mismos (art.2) y pretende establecer las condiciones necesarias para su ejercicio. Para ello, hace un catálogo de las etnias existentes en el estado de Oaxaca (art. 2) a las que les otorga el *status de personas morales de derechos públicos* (art.3, frac. II) capaces de ejercer cotidianamente su autonomía, como por ejemplo, la expresión de la libre determinación (art. 3, frac. III) *para adoptar sus propias formas de organización económica, social, política y cultural* (arts. 9,13,17 y 19). Esta autonomía sólo se ve acotada por los límites de los intereses de la Nación y de las facultades que a los órganos estatales confieren la Constitución y las leyes.

Las autoridades encargadas de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones de la ley propuesta, serían la Procuraduría Social Indígena y el Poder Judicial del Estado (art. 5). Este último órgano podrá convalidar o compatibilizar las decisiones jurídicas tomadas en la impartición de la justicia indígena por las autoridades tradicionales (arts. 35 y 36).

¹⁴⁷ Propuesta de iniciativa de Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Gobierno del Estado de Oaxaca, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 1998.

La iniciativa reconoce los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas pero les pone un límite, o un freno si éstos violan los derechos humanos universales o cometen delitos graves (art. 30). Sin embargo, y éste es uno de los puntos más importantes, otorga facultades expresas a las autoridades tradicionales para impartir justicia (arts. 39 y 41)

Por otro lado, tipifica el "etnocidio" como delito y sanciona severamente a quien lo comete (art. 18). Se protegen adecuadamente las expresiones culturales, científicas, tecnológicas e intelectuales de las etnias (art. 22).

La iniciativa también procura que los derechos de la mujer sean reconocidos y respetados en los pueblos y comunidades indígenas (arts. 46 a 51). Además, regula el reconocimiento del derecho de las comunidades y pueblos indígenas, así como la obligación del estado en relación con la protección al ambiente y el aprovechamiento racional de los recursos naturales (arts. 52 a 57).

La ley oaxaqueña se refiere a una autonomía territorial que no define los procedimientos para su delimitación. Sólo especifica que en dicho territorio indígena se ejercerá la jurisdicción de las autoridades tradicionales y regirán los sistemas normativos internos. Sin embargo, la ley sí regula específicamente, los casos y las materias que sean de la competencia de las autoridades tradicionales, sobre la base de que los hechos se realicen dentro de su circunscripción territorial. Esta ley para comunidades y pueblos indígenas resulta interesante pues retoma muchos elementos de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar como el sentido de la autonomía, de la educación, del territorio, los medios de comunicación y participación política, por un lado, y por el otro, recoge también las demandas fundamentales de los pueblos indígenas manifestadas en diferentes foros y en el Convenio 169 de la OIT, principalmente el concepto de "pueblos indígenas".

Este paso de proponer una modificación primero a la constitución estatal, y luego proponer una ley secundaria en materia indígena, muestra que el estado de Oaxaca se ha mostrado tolerante ante la diferencia. Lo interesante aquí es ver no únicamente este

reconocimiento a los derechos indígenas a nivel constitucional, sino ver en la práctica que realmente se esté respetando este pluralismo dentro de la Federación. Si podemos llegar a comprobar lo anterior, podremos entonces ver si este reconocimiento es únicamente una estrategia del Estado y de su gobierno como un instrumento de contención hacia conflictos étnicos derivados de un movimiento etno-político en auge, o como una capacidad de este mismo Estado por adaptarse y transformarse pero únicamente como fórmula para no desquebrarse ante nuevas demandas sociales; o si en verdad se está reformulando la relación entre Estado y pueblos indígenas reconociendo esa pluralidad que caracteriza a Oaxaca.

5.2 Análisis de la legislación en materia de derechos indígenas del estado de Quintana Roo:

Quintana Roo, a diferencia del estado de Oaxaca, no es un estado que se caracterice por tener una gran división municipal, mientras que Oaxaca cuenta con 570 municipios, Quintana Roo únicamente tiene 8. Al igual que Oaxaca, el gobierno de este estado ha hecho reformas constitucionales en materia indígena y también se caracteriza junto con Oaxaca, por ser los únicos dos estados que tienen una Ley secundaria en esta materia. Es decir, que tienen una legislación especial que regula, otorga derechos y da obligaciones a los pueblos indígenas, y no sólo los reconoce constitucionalmente.

Quintana Roo, fue en un tiempo la puerta de entrada al Imperio Maya debido a sus rutas marítimas, lo cual también permitió que surgiera una civilización altamente desarrollada que floreció mientras Europa se encontraba en el oscurantismo. Después del apogeo de su desarrollo (200-900 d.c), esa *civilización misteriosamente decayó*. Sin duda algunos factores fueron la presencia de invasores como los toltecas y posteriormente los guerreros Itzáes, pero hay vestigios que muestran la gran resistencia del grupo maya. Otro ataque importante lo podemos atribuir a la primera invasión española en 1519, pero fue hasta 1546 cuando es conquistada la mayor parte de la península de Yucatán. Aún después de la conquista, los mayas siguieron resistiendo al dominio español.

Durante la Colonia los mayas sufrieron una transformación radical de sus costumbres, tradiciones y modo de vida, pero al mismo tiempo fueron capaces de reconstituir su identidad a lo largo de los siglos XXVII y XVIII, es decir, fueron capaces de adaptarse a los cambios y de apropiarse de elementos que pudieran servir a su cultura para sobrevivir.¹⁴⁸ No obstante las condiciones adversas en que se desarrollaron, pudieron crear mecanismos para defender y expandir su cultura. Al desquebrajarse las bases del dominio colonial, primero con la Reformas Borbónicas y finalmente con la Independencia, se rompieron también los diques que mantenían dentro de los márgenes tolerables la explotación de los indígenas. Este momento, tuvo como consecuencia, que se les privara de su autonomía económica y política por los mestizos. Finalmente, se extendió la hacienda y se reforzó el poder de una minoría mestiza y criolla blanca, quien trataba de lograr el dominio y control efectivo sobre los mayas.

De esta manera se articulaba el poder del nuevo grupo dominante, que solicitaba que a los indígenas se les "civilizara" y se evitaran sus costumbres "bárbaras y salvajes".¹⁴⁹ Este propósito de reconquista de acuerdo a las directrices de la oligarquía mestizo-criolla, desembocó en la Guerra de Castas.

La Guerra de Castas que estalla en 1847, fue la resistencia de los indígenas que frenó, al menos por algunos años, los intentos encaminados a liquidar su autonomía. La resistencia cultural del pueblo maya, se manifiesta a través de la adopción de un conjunto de símbolos religiosos y de mitos que dan lugar a un proceso sincrético como resultado de la presencia de los elementos culturales traídos por los colonizadores.

La resistencia que los mayas emprendieron fue un periodo de lucha intensa por la defensa de sus tierras y su identidad. En ello pusieron todos los elementos con que contaban oponiendo al invasor la riqueza de su cultura. Puede decirse que era una batalla de antemano perdida entre los hombres del maíz y los descendientes y aliados de los conquistadores, que trataron de realizar lo que podríamos llamar la segunda

¹⁴⁸ Mundo Maya, Gobierno del estado de Quintana Roo, año 5, No.11, p.8

¹⁴⁹ Ibid., p.11.

conquista; la de los liberales. Sólo la riqueza de su identidad y la profundidad de sus mitos (como la creencia que de masa de maíz los dioses formaron a los mayas, y que por tanto su sangre tenía que ser devuelta a estos dioses en forma de ofrenda)¹⁵⁰, permitieron que los mayas resistieran a la gran ola "civilizadora".

Además de esta gran lucha contra la discriminación racial, social y política; el resultado de la Guerra de Castas fue el reconocimiento y la dignidad del pueblo maya, así como la creación en 1902 del territorio de Quintana Roo, segregando de Yucatán unos 50 mil Km cuadrados de tierra. Sin embargo, fue hasta 1974 cuando es declarado estado, lo que lo hace el estado más joven de México.¹⁵¹

En la actualidad, a pesar de que el gobierno del estado de Quintana Roo ha promovido reformas constitucionales en materia indígena, es importante resaltar que siguen habiendo denuncias, declaraciones y testimonios que aseguran que a pesar de que en este estado ya existía una reforma en esa materia, las prácticas seguían siendo exactamente las mismas de antaño. El Teniente Cristino Tzitic Coh, único bilingüe de la localidad de Xcaka Guardia, Quintana Roo, asegura que: "El Consejo Supremo Maya es nombrado por el gobernador. Por eso estamos de la mano del gobernador y del presidente. Sería más derecho y más justo ser autónomos, seríamos libres, viviríamos más seguros".¹⁵² Tzitic no se refiere a la autonomía impresa en la ley estatal aprobada en 1998 (un poco antes de aprobar la Ley específica para indígenas) por el Congreso local, mayoritariamente priísta, sino al espíritu de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. En este sentido, Tzitic entiende la autonomía como la facultad de poderse auto-regular internamente según sus formas tradicionales de hacerlo. El maya Tzitic en la entrevista continúa diciendo: "... los legisladores de México deben tomar medidas para que los indígenas seamos independientes. Porque la verdad es que los mayas actualmente no somos libres".

¹⁵⁰ Arqueología mexicana: Los mayas, vida cotidiana, México, Vol. V, Núm. 28, nov-dic 1997, p.31.

¹⁵¹ Mundo Maya, Op. Cit., pp.16-19.

¹⁵² Entrevista tomada de La Jornada, 23 de abril de 1998, realizada por Blanche Petrich.

Los actuales oficiales de las compañías mayas de Quintana Roo son nietos y bisnietos de los rebeldes que protagonizaron el levantamiento armado más prolongado contra el gobierno yucateco, la llamada Guerra de Castas. El Teniente Tzitic continúa “Los generales antiguos estaban bien surtidos de armas y balas. Eran generales con fuerza y podían hacer justicia con su mano. La gente iba con los oficiales a hacer sus declaraciones y demandas y los jefes tenían que oírlos antes de dar órdenes. Ahora todo está en manos del Ministerio Público. Nuestros generales no tienen armas. Son generales sin fuerza”.¹⁵³

El entrevistado aseguraba que “el problema de los mayas de Quintana Roo es distinto al de los chiapanecos. En Chiapas claramente los indígenas son esclavos de los hacendados. Nosotros no somos esclavos, pero ahora nuestras tierras son para puros extranjeros. Lo vemos en el corredor Cancún-Tulum. Puros extranjeros son los dueños de grandísimos hoteles, donde se ganan millones de dólares. Pero el gobierno del estado no puede hacer mejoras en los pueblos. Nada podemos hacer. ¿Quién quiere pelearse con el gobernador?”

Algunos grupos, como este de Xcakal, disienten de la docilidad del Consejo Supremo Maya, de filiación priista, y se han sumado al impulso del movimiento indígena nacional posterior al levantamiento zapatista. Tzitic, seguía diciendo en la entrevista: “Unidas todas las etnias somos millones. Si logramos la unidad de todos seremos fuertes y lograremos acuerdo. Pero por ahora esta organización se está pensando nada más”. Esta disidencia ya empieza a pagar el precio y según refieren oficiales mayas, las incursiones del Ejército Federal se han empezado a sentir con frecuencia en los remotos pueblos de la frontera entre Yucatán y Quintana Roo.

En el Mundo maya, promovido por el gobierno de hoy y la gente indígena que habita sus territorios, se entremezclan elementos modernos con las antiguas costumbres y tradiciones. Ante la necesidad de dejar de ver a estos pueblos mayas únicamente como una atracción turística, era necesario e históricamente justo, que se le reconociera al indígena maya como actor social. En este sentido el gobierno de Quintana Roo, elaboró

dos leyes secundarias: la Ley de Justicia Indígena y la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo. En este capítulo analizaré únicamente la segunda.

Para que se pudieran reconocer los derechos de los mayas a nivel constitucional, se tuvo que hacer una labor que fuera capaz de persuadir a las autoridades de la necesidad de reconocer las demandas del pueblo maya. En este proceso confluieron factores de la más diversa naturaleza. Después de 1944, emergentes líderes mayas empezaron a desempeñar un nuevo papel: actuaban como promotores, maestros, dirigentes gremiales y activistas políticos, generalmente en el ámbito comunitario o regional. La participación social y política que estimuló el ambiente democrático (aunque *suigéneris*), favoreció la presencia de intelectuales indígenas, es decir, indígenas preparados que tenían la capacidad de ser portadores de las demandas de su gente, capaces de escribir y de pugnar por la participación política que se les estaba negando.

La élite indígena maya, que se caracteriza por su gran resistencia, pugró y luchó por entrar al debate que estaba ocurriendo a nivel nacional: el del reconocimiento a la diversidad y el multiculturalismo. Estas expresiones, serían un paso trascendental y se traducirían en la concreción de iniciativas en esta materia (Leyes Secundarias) que incluirían otros elementos que fueran más allá del simple reconocimiento de su existencia.

La presente ley tiene por objeto el reconocimiento y preservación, pero sobre todo la defensa de los derechos y cultura de los indígenas del estado de Quintana Roo. También establece las obligaciones de la administración pública estatal y municipal, en la construcción de las relaciones con las comunidades indígenas y elevar el bienestar social de sus integrantes, promoviendo el desarrollo a través de programas y presupuestos específicos. Lo anterior estará diseñado para asegurar el respeto de los derechos sociales de las comunidades indígenas mayas. Sin embargo, también tiene un sistema de frenos, es decir, un sistema que vigilará y denunciará en caso de no

¹⁸⁵ *ibidem*.

cumplirse, por lo que se especifica que la aplicación de esta Ley estará sujeta al respeto de los Derechos Humanos Internacionales establecidos en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

La ley en materia indígena del estado de Quintan Roo comienza describiendo lo que tiene que entenderse por comunidad indígena maya. Se dedica un artículo únicamente a describir lo que es una comunidad indígena ante la ley: es aquella en la que sus individuos descienden de poblaciones que habitaban antes de iniciarse la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.¹⁵⁴

Lo interesante de esta ley, es que da reconocimiento a otras etnias. Es decir, los indígenas, cualquiera que sea su nacionalidad, que entren al territorio del estado de Quintana Roo, recibirán, por este sólo hecho, la protección de sus derechos, costumbres, usos, tradiciones e idioma que reconoce la presente ley. También tendrán el derecho a conservar sus costumbres, usos, tradiciones, idioma, religión, indumentaria y en general todos sus rasgos culturales que los distinguen. Por otro lado, el gobierno de Quintana Roo tiene la obligación de incluir dentro de sus Planes y Programas de desarrollo a las comunidades indígenas que se asimilen a este territorio (arts. 7, 8 y 9).

Algunos de los derechos que otorga esta Ley a los indígenas mayas, es el derecho a vivir de acuerdo a sus costumbres y tradiciones; derecho a mantener y desarrollar su identidad; a preservar su idioma y sobre todo que las instituciones públicas respeten y promuevan su uso; derecho a practicar sus ceremonias religiosas en sus comunidades; el Estado de Quintana Roo también reconoce las normas internas de los indígenas mayas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad (Arts. 10 al 15).

¹⁵⁴ Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígenas del Estado de Quintana Roo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, Quintana Roo, julio de 1998, art. 4°.

Los derechos que reconoce la ley son amplios, pero hay que fijarnos bien en el ámbito de éstos. Es decir, sólo reconoce la actividad y participación de los pueblos mayas al interior de sus comunidades. Pero hay que plantearnos que existen otros ámbitos en los que podrían actuar los pueblos mayas. Por ejemplo con el poder estatal o con el poder central y este tipo de relaciones no están consideradas. La ley sólo actúa como protectora, al menos eso refleja la redacción de los artículos: "el Estado deberá... el Estado proporcionará... el Estado respetará..". Es una actitud lineal, es decir, que solo hay acción del gobierno hacia los pueblos mayas. Pero no considera a estos pueblos capaces también de participar y ser sujetos activos en las decisiones que se toman, no únicamente dentro de su comunidad, sino hacia afuera e interactuando con otro tipo de poderes.

En el ámbito de la educación, la Ley establece que las autoridades promoverán la "construcción de una relación de equidad entre las comunidades indígenas, los sectores de la sociedad y el Estado" para lo cual establecerá, en consulta con el Gran Consejo Maya¹⁵⁵, las instituciones y mecanismos que permita la preservación, protección y defensa de su cultura, idioma, usos, costumbres y tradiciones. También tienen el derecho de revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a generaciones futuras por medio de la educación formal e informal su historia, idioma, tecnologías, tradiciones orales, filosofías, técnicas de escritura y literatura de una manera bilingüe y bicultural. Para transmitir lo anterior, así como para difundir sus tradiciones, usos y costumbres, las comunidades indígenas tendrán el derecho a establecer sus propios medios de comunicación en su idioma (Arts. 21 al 25). En este aspecto, también habría que revisar si todas estas prácticas y derechos, además de permitirles su reproducción y preservación al interior de sus comunidades, les permite también hacerse respetar hacia el exterior.

El tema del desarrollo tiene que ver principalmente con la elaboración de programas y con el presupuesto. El Estado y los municipios, tomando en cuenta la opinión del Gran

¹⁵⁵ Es la institución máxima de representación de los indígenas mayas de Quintana Roo y está integrado por los generales y sacerdotes mayas que representan a cada uno de los Centro Ceremoniales. El Gran Consejo Maya está encargado de velar por la conservación de los usos, costumbres, tradiciones e idioma mayas en sus comunidades.

Consejo Maya, establecerán programas permanentes de desarrollo en las comunidades indígenas "tendientes a elevar sus niveles de bienestar, con respeto a sus costumbres, usos y tradiciones, para que realicen sus actividades productivas, de infraestructura y vivienda, así como para proporcionarles servicios de salud, educación y bienestar social." (Art. 36) Con respecto a los recursos o presupuesto, serán los municipios quienes dicten las medidas para que el dinero se distribuya con un sentido de equidad entre las comunidades indígenas que se encuentren dentro de su jurisdicción. (Arts. 36 al 40)

Este apartado relacionado con el desarrollo es bastante limitado. Basta ver cuáles son los ámbitos en que pueden "desarrollarse" los pueblos indígenas. Únicamente en áreas que tengan que ver con actividades productivas, de infraestructura y vivienda, servicios de salud, educación y bienestar social. Al quedar tan especificadas éstas áreas, quedan restringidas otras. Lo importante aquí, es ver que las comunidades indígenas no sólo sean depositarias de lo que el gobierno les quiera dar sino que éste, por su parte, aprendiera a que los indígenas mayas no sólo tienen la capacidad de exigir, demandar o aceptar, sino también de proponer la forma de llevar a la práctica sus proyectos.

Por otro lado, también habría que ver (no sólo para la aplicación de esta Ley en Quintana Roo, sino en Oaxaca, o en cualquier parte) si existen mecanismos de vigilancia para el cumplimiento de las reformas que se han hecho en materia indígena por un lado y por el otro, si existen órganos que denuncien su incumplimiento. Es decir, que este tipo de cambios a los que pretende llegarse con una ley especial para comunidades indígenas se refleje en la realidad, se vea un cambio en la relación Estado-pueblos indígenas y que no se quede únicamente como discurso para aparentar que se quiere un cambio, pero que es imposible cambiar estructuras de antaño.

Al igual que en el caso de Oaxaca, en esta Ley, se le otorga autonomía a las comunidades indígenas mayas, y aunque el apartado que se le dedica a este tema es muy corto, la relevancia que tiene no puede dejarse de lado. La autonomía representa para las comunidades indígenas uno de los derechos más importantes. Con esta Ley, las autoridades estatales y municipales tienen la obligación de reconocerle a las

comunidades indígenas mayas “el derecho a la libre determinación, que se expresa en un marco de autonomía, respecto a sus formas internas de convivencia y de *organización social, economía, política y cultural*”. Asimismo, las autoridades respetarán esta autonomía proveyendo las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento. (Arts. 41 al 43)

Las autoridades del estado de Quintana Roo mostraron cierta apertura al reconocer las prácticas indígenas que se hacían paralelamente a las instituciones oficiales. La autonomía era precisamente ese tipo de prácticas que no habían sido reconocidas ante la negativa del Gobierno pero que eran necesarias para atender ciertas demandas sociales.

Este escenario, llevó a las comunidades indígenas a plantear una separación de los instrumentos oficiales, es decir, que en la vida cotidiana los pueblos indígenas se regían por sus usos y costumbres aunque éstos no estuvieran aún reconocidos. Paralelamente a las leyes establecidas y a los órganos que regulaban la vida dentro del estado, los mayas nunca renunciaron a sus tradiciones. Por ejemplo, nunca dejaron de transmitir su historia de forma oral en las escuelas, la forma de elección de sus gobernantes fue siempre a través del Gran Consejo Maya y la impartición de justicia dentro de las comunidades mayas se hacía con jueces y magistrados indígenas. Como puede verse, estas prácticas han sido hoy reconocidas por las leyes secundarias en materia indígena de Quintana Roo. Sin embargo, este enfrentamiento entre las prácticas independientes de las comunidades indígenas con las autoridades oficiales representó durante mucho tiempo una pugna política muy intensa, que formó parte de la lucha indígena.

El Gobierno, por vez primera, reconoció la libre determinación para los pueblos indígenas dentro de un marco de autonomía; éste cambió sus prácticas de represión por las del reconocimiento ante la ley. No se ha hecho todo, queda por hacer, y ahora el reto es más grande. Hoy día, el desafío de la autonomía regional, ya reconocida pero todavía no aplicada, es el de satisfacer la demanda de participación en la toma de decisiones que afecta la vida de los indígenas y abrir así espacios de participación política y de igualdad real. Lo importante ahora será tener muy de cerca los acontecimientos. Registrar si permanece el clima de hostigamiento y autoritarismo que

el gobierno, con su forma específica de ejercer el poder, tiene por objeto reprimir el libre ejercicio de los derechos políticos y ciudadanos.

Lo que es importante resaltar, es que tanto en el estado de Oaxaca, como en el de Quintana Roo, existen dos leyes secundarias en materia indígena y que aunque ambas utilizan los conceptos introducidos por el Convenio 169, la ley de Oaxaca se apega mucho más a éste que la de Quintana Roo. Por tanto, también hay una similitud mucho mayor entre la ley de Oaxaca con los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, que de la ley de Quintana Roo con éstos.

Otra de las diferencias entre ambas leyes es la forma en que se ganó que los derechos de los pueblos indígenas estuvieran representados en la ley. Es decir, que hubo dos movimientos muy distintos para conseguir este triunfo. Por un lado tenemos el estado de Oaxaca, el cual cuenta con una lista muy grande de organizaciones indígenas que organizaron todo un movimiento etno-político, desde las bases que reivindicaba y pedía el reconocimiento de sus derechos culturales y políticos. Por el otro lado, tenemos al estado de Quintana Roo, en el cual el proceso fue diferente. En este estado no existen tantas organizaciones mayas, ni un movimiento organizado desde las bases. Sin embargo en la cúpula del poder se encuentra una élite de indígenas mayas, los cuales también hicieron un movimiento aunque mucho más pacífico que el de Oaxaca, para reconocer la importancia de introducir los derechos de los pueblos mayas en una ley especial.

De acuerdo con este argumento, puede decirse ahora que tanto en el estado de Oaxaca, como en el de Quintana Roo, será importante ver si este tipo de reconocimientos, no sólo de autonomía sino todos los que hace la ley en materia indígena, por parte del gobierno, se quedan en el mero discurso o en el papel; si estos reconocimientos le han funcionado como una herramienta pacificadora de conflictos sociales; o como un instrumento amortiguador entre demandas - respuestas; o en verdad reconoce por primera vez a otro interlocutor en la toma de decisiones. La lucha indígena lo tendrá presente, lo registrará y nos lo hará saber. (ver cuadro 9)

Cuadro 9

**Leyes secundarias de Oaxaca y Quintana Roo en materia indígena
y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar**

Acuerdos de San Andrés Larráinzar (Mesa 1. Textos) (16 de febrero de 1996)	Legislación de Oaxaca en materia indígena (marzo de 1998)	Legislación de Quintana Roo en materia indígena (julio de 1998)
Definición de pueblos indígenas y Autonomía		
<p>"... 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..." (PN3.1 y PP II.2)</p> <p>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... 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. (PP II, 2° párr)</p> <p>Resulta pertinente reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, en tanto colectividades con cultura diferente y con aptitud para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado Nacional. (PP II.2 3er. párr.)</p>	<p>El Estado de Oaxaca tiene una composición étnico-plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana; hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; en ellos han construido sus culturas específicas, que es lo que los identifica internamente y los diferencia del resto de la población del Estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que la presente Ley les reconoce. (artículo 2)</p> <p>La autonomía es la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del estado de Oaxaca... para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio</p>	<p>Comunidad indígena maya es aquella, en la que sus individuos descienden de poblaciones que habitaban antes de iniciarse la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. (artículo 4 párraf. 1)</p> <p>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 Mexicano. (artículo 42)</p>

	<p>indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura. (artículo 3 párraf. 4)</p>	
Autonomía y formas internas de organizarse		
<p>Los pueblos indígenas podrán decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente (PN 3.1 y PP II.2)</p>	<p>Cada pueblo o comunidad ind. Tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus normas, usos y costumbres. (art. 9)</p>	<p>... el reconocimiento de los derechos, cultura y organización de ind. mayas se sujetará al respeto de los der. humanos establecidos en el Conv. 169 (art.5)</p>
Reconocimiento de sistemas normativos		
<p>El Estado debe reconocer y respetar las especificidades culturales, los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas, garantizando el respeto a los derechos humanos (PN 3.3 y 5.1) Que los juicios y decisiones sean convalidados, mediante procedimientos simples, por autoridades jurisdiccionales del Estado (PN 3.3) Las reformas legales que se promueven 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. (PP I.3)</p>	<p>El Estado de Oaxaca reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, basados en sus tradiciones ancestrales... (art. 28) Las autoridades estatales, municipales y tradicionales, respetarán íntegramente la dignidad y derechos individuales de los indígenas, tratándolos con el respeto que deriva de su calidad como persona. La misma obligación tendrán con relación a los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas. (art. 6)</p>	<p>El Estado de Quintana Roo reconoce las normas internas de los indígenas mayas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, de conformidad con la Ley de Justicia Indígena del Estado, la Constitución General de la República y la particular del Estado. (artículo 14)</p>
Reconocimiento de formas internas de organización		
<p>El Estado debe aceptar los procedimientos de los pueblos indígenas para designar sus autoridades y reconocimiento a las mismas (PN 3.3 y 5.1) Asimismo, debe garantizar la</p>	<p>... Así mismo, tendrán el derecho de adoptar libremente su toponimia, cultura, lengua y formas de gobierno tradicional, del pueblo indígena al que pertenezcan. ...</p>	<p>Los indígenas mayas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad, y a ser reconocidos como tales. Asimismo tienen derecho a decidir sus formas</p>

<p>vigencia de sus formas propias de gobierno interno (PN 5.1)</p> <p>Legislar sobre los derechos de los pueblos indígenas a elegir a sus autoridades... garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad. (PP V.1 e)</p>	<p>(artículo 13)</p>	<p>internas de convivencia y de organización social, económica y política. (artículo 11)</p>
---	----------------------	--

Tierra, Territorio y Recursos Naturales

<p>Es indispensable y urgente asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios que ocupan y utilizan de alguna manera los indígenas, según la definición del artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT.</p> <p>Derecho de los pueblos indígenas de acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación (PP II.6 d)</p>	<p>Territorio indígena: Es la porción del territorio nacional que define el ámbito especial, natural, social y cultural en donde se asientan y desenvuelven los pueblos y comunidades indígenas; en ella, el Estado Mexicano ejerce plenamente su soberanía, el Estado de Oaxaca su autonomía, y los pueblos y comunidades indígenas expresan su forma específica de relación con el mundo. (art. 3 párr. 5)</p>	<p>Las comunidades indígenas tienen derecho al respeto pleno de (...) la protección (...) de las propiedades de la fauna y flora, (...) conservación de su medio ambiente y a otras formas de protección de los recursos naturales, de tal modo que éstas sean sustentables así como compatibles con la libre determinación de los indígenas mayas para la preservación de sus recursos naturales. (artículo 18)</p>
--	--	--

Reconocimiento de sus tradiciones e identidad cultural

<p>Reconocimiento de sus derechos culturales: desarrollar su creatividad y diversidad cultural (PN 5.1)</p> <p>Promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural (PP II.6 e)</p>	<p>Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a determinar libremente su existencia como tales; y a que en la Ley y en la práctica se reconozca esa forma de identidad social y cultural. (artículo 4)</p>	<p>Los indígenas mayas tienen derecho a que su idioma sea preservado... (art.12)</p> <p>Los indígenas mayas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales... (art. 16)</p>
---	---	---

Medios de Comunicación

<p>Dotar a los pueblos indígenas de sus propios</p>	<p>Los pueblos y comunidades indígenas</p>	<p>Las comunidades indígenas tienen derecho</p>
---	--	---

<p>medios de comunicación como instrumentos claves para el desarrollo de sus culturas. Para ello 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. (PP V.1 g)</p>	<p>tienen derecho a establecer sus propios medios de comunicación –periódicos, revistas, estaciones de radio, televisoras, y demás análogos-, en sus propias lenguas y de acuerdo a la normatividad vigente, para reflejar debidamente la diversidad cultural del Estado. (artículo 26)</p>	<p>a establecer sus propios medios de comunicación en su idioma, de conformidad con la normatividad de la materia, para difundir sus tradiciones, usos y costumbres. (artículo 25)</p>
--	---	--

Educación equitativa y sin discriminaciones

<p>Que la educación que imparta el Estado sea intercultural (PN 3.5) Combatir toda forma de discriminación y corrección de desigualdades económicas y sociales (PN 4.1) En la Carta magna, asegurar la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua o sexo, creencia o condición social (PP V.1 g)</p>	<p>...se sancionará... Al que discrimine culturalmente, en forma grave y por cualquier medio a los integrantes de un pueblos o comunidad indígena. (art. 18 párraf. 3) ...eliminar dentro del sistema educativo y en la legislación, los prejuicios, la discriminación y adjetivos que denigren a los indígenas. (artículo 25)</p>	<p>Las autoridades educativas promoverán la construcción de una nueva relación de equidad entre las comunidades indígenas, los sectores de la sociedad y el Estado... (art. 21) ... se adoptarán medidas eficaces para eliminar prejuicios, discriminación y los adjetivos que denigren a los indígenas. (art. 24)</p>
---	--	---

Educación bilingüe e intercultural

<p>Se ratifica el derecho a la educación bilingüe e intercultural; 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 reconocerse su herencia cultural. (PP III.4) Incorporación del conocimiento de diversas prácticas culturales en los</p>	<p>El Estado, por conducto de sus instancias educativas garantizará que los niños y las niñas indígenas tengan acceso a la educación básica formal bilingüe e intercultural. ...tendrán derecho a establecer y participar en los sistemas educativos, para la impartición de la enseñanza en sus propias lenguas dentro del marco legal, incluyendo la</p>	<p>El Estado, por conducto de sus instancias educativas garantizará que las niñas y los niños indígenas tengan acceso a la educación básica bilingüe y bicultural. (art. 23) ... tienen el derecho de revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras por medio de la educación formal e informal su</p>
--	---	--

<p>planes y programas de estudio de las instituciones públicas y privadas. (PN 3.4)</p> <p>Asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización.</p> <p>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. (PP III.3)</p>	<p>participación social de los padres de familia y de las comunidades en el sistema educativo de sus escuelas. (artículo 24)</p>	<p>historia, idioma, tecnologías, tradiciones orales, filosofías, técnicas de escritura y literatura. (art. 22)</p>
Indígenas migrantes		
<p>Políticas para proteger indígenas migrantes tanto en territorio nacional como en el extranjero. (PN 3.8 y PP III.7)</p>	<p>Esta Ley protegerá a las com. Afromexicanas y a los ind. pertenecientes a cualquier otro pueblo de otros estados de la Rep. y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. (art. 2 párr.3)</p>	<p>Los indígenas, cualquiera que sea su nacionalidad, que entren al territorio del Estado de Quintana Roo, por este solo hecho, recibirán la protección de sus derechos, costumbres, usos, tradiciones e idioma. (art. 7)</p>
Acceso a la jurisdicción del Estado según sus usos y costumbres		
<p>Garantizar el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado (PN 3.3 y PP III.2)</p> <p>Establecer a nivel de garantía constitucional que se tomen en consideración las normas y prácticas jurídicas de las comunidades indígenas en los juicios federales y locales en que los indígenas sean parte. (PP III.2)</p>	<p>A fin de garantizar el efectivo acceso de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado, en los procesos penales, civiles, agrarios, administrativos o cualquier procedimiento que se desarrolle en forma de juicio, que sea competencia de las autoridades del Estado y en el que intervenga un miembro de algún pueblo indígena que ignore español, éste contará con un traductor bilingüe ya sea oficial o particular. (...)</p>	<p>Toda promoción que presenten los indígenas ante las autoridades estatales o municipales, podrá ser redactada en su propia lengua. Las autoridades tienen el deber de recibirla, previniendo en términos de ley, la intervención de un traductor para darle respuesta en su propio idioma. (artículo 40)</p>

	deberán tomar en consideración la condición, prácticas, tradiciones y costumbres de los miembros de los pueblos indígenas. (art. 33 párraf. 1)	
Transformación y creación de Instituciones para la vigilancia de los derechos indígenas		
Asegurar la corresponsabilidad del gobierno y de los pueblos indígenas en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de acciones sobre indígenas. Transformar las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan con ellas que sean concebidas y operadas por los propios pueblos indígenas conjuntamente con el Estado. (PN 4.4 y PP IV.4)	El Estado por conducto de la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en coordinación con el Ministerio Público, vigilará la eficaz protección a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas así como los de los hombres y las mujeres indígenas... (art. 33 párraf. 2)	Para mejorar la procuración de justicia, la Procuraduría General de Justicia del Estado, establecerá la Procuración de Asuntos Indígenas, en términos de la ley respectiva, la que tendrá a su cargo las funciones de Ministerio Público en esas comunidades, así como para atender y apoyar a los indígenas en los trámites legales y administrativos que le soliciten. (artículo 60)
Impartición de justicia según usos y costumbres		
Proponer a los Congresos de los estados que consagren las especificidades que mejor reflejen las diversas situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas del país. (PN 5.3 y 5, 2° párr.) Impulsar, en un marco de respeto republicano, que se tomen en consideración los criterios que se enuncian en el punto 6 del apartado "nuevo marco jurídico" (referentes a la autonomía diferenciada) para la legislación estatal. (PN 5.6, 2° párr.)	Cuando en los procedimientos intervengan algún pueblo o comunidad indígena, o algún hombre o mujer indígena, las autoridades administrativas, jueces y procuradores, aplicarán las leyes estatales vigentes, armonizándolas con las normas internas de cada pueblo y comunidad; buscando en todo caso la apropiada articulación entre las mismas. Lo mismo sucederá al resolver dichas controversias. (art. 34)	El Tribunal Superior de Justicia, oyendo al Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, determinará en cuáles comunidades habrá un juez tradicional, y establecerá los órganos superiores integrados por magistrados que funcionarán en salas, Tribunales Unitarios, o en las instituciones que determine el propio Tribunal Superior. (Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, 1997, artículo 7)

Establecimiento de penas y sanciones, según el daño cometido		
En las reformas legislativas deberá determinarse que los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su <i>reintegración a la comunidad</i> como mecanismo esencial de readaptación social. (PN 3.7)	Las autoridades deberán considerar la condición socio-cultural y económica de los hombres y mujeres indígenas al momento de establecer el pago de la reparación del daño, para la aplicación de beneficios preliberatorios a que tengan derecho, incorporándolos al trabajo comunitario como forma de reparación del daño en los casos ha que haya lugar. (artículo 38)	En materia penal, los jueves tradicionales podrán mediante sentencias que al efecto dicten, imponer las penas y medidas de seguridad siguientes: (...) IV.- Trabajo a favor de la comunidad; V.- Prohibición de ir a una circunscripción territorial determinada o de residir en ella; (Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, 1997, artículo 21)
Elaboración de programas de desarrollo en conjunto con los pueblos indígenas		
Estrategias específicas de desarrollo acordadas con los pueblos indígenas que impulsen la base económica de los pueblos indígenas; que coadyuven a generar empleo, y que mejoren la dotación de servicios básicos de las comunidades y su región. (PN. 3.7)	...con el fin de impulsar el desarrollo de las asociaciones de pueblos y de comunidades indígenas, el Estado por conducto de la instancia competente, acordará con aquellas la formulación y diseño de planes y programas de desarrollo. (art. 14)	Es obligación del Estado y los municipios establecer un programa permanente de desarrollo en las comunidades indígenas tendiente a elevar sus niveles de bienestar, con respeto a sus costumbres, usos y tradiciones, para que realicen sus actividades... (art. 36)
Representación política en las legislaturas y en el Congreso		
Ampliar y fortalecer su representación política en las legislaturas y en el gobierno (local y nacional) con respeto a sus tradiciones (PN 3.2 y 5.1) Prever a nivel constitucional mecanismos necesarios que 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. (PP III.1.a y V.1 d)		
Recursos destinados a los Municipios		
	<p>Con respeto a la autonomía municipal, los municipios dictarán las medidas legales a efecto de que, de los recursos que les asignan también se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades indígenas que posean la categoría administrativa de agencia municipal o de agencia de policía a que se refiere la Ley, considerando sus disponibilidades presupuestales y las necesidades de las comunidades.</p> <p>Para la determinación del monto de los recursos a distribuir entre las comunidades a que se refiere el párrafo anterior, los municipios deberán tomar en cuenta la opinión que al respecto le formulen los Consejos de Desarrollo Municipal constituidos por disposición de la normatividad correspondiente. (artículo 10)</p>	<p>Los municipios dictarán las medidas reglamentarias a efecto de que, de los recursos que se les asignen, también se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades indígenas que se encuentren dentro de su jurisdicción. (artículo 38)</p>
Límites del territorio donde se ejercerá la autonomía		
Dentro del nuevo marco constitucional de autonomía, se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada	Cada pueblo o comunidad indígena en consenso con el Estado y en su caso con los Ayuntamientos, definirá los límites de su	Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, respetarán la autonomía de las

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 (PP II.2)	territorio indígena dentro de los cuales ejercerán la autonomía que esta Ley les reconoce, al nivel del municipio, de las agencias municipales o de policía, de las asociaciones integradas por varios municipios entre sí. (artículo 8)	comunidades indígenas mayas, proveyendo las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento. (artículo 43)
Formación de asociaciones para ejercer la autonomía		
Respetar 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. (PN 5.5)	Los pueblos y comunidades indígenas podrán formar asociaciones para los fines que consideren convenientes y de acuerdo al artículo 94 de la Constitución Local. (...) (artículo 13)	Las comunidades indígenas mayas, con la participación del Gran Consejo Maya, podrán formar asociaciones para la consecución de los fines que establece esta ley. (artículo 15)

FUENTE: Acuerdos de San Andrés Larráinzar, San Andrés Larráinzar, Chiapas, 1996.
Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 1998.
Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígenas del Estado de Quintana Roo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, Quintana Roo, 1998.
Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, Quintana Roo, 1997.

Para resumir, podría decirse que con las reformas a las constituciones locales se ha reconocido la composición pluricultural de sus poblaciones; la obligación de proteger y promover el desarrollo de las lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los indígenas que habitan en sus territorios; el derecho a los integrantes de los pueblos indígenas de obtener un acceso efectivo a la jurisdicción de dichas entidades federativas y la facultad de tomar en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establecen las leyes locales.

Del análisis de los usos y costumbres de los estados de Oaxaca y Quintana Roo, puede decirse que los usos y costumbres indígenas son tan variados y muchas veces tan particulares a una región o entidad, que está totalmente fuera del alcance de la Constitución de la República la inclusión de reconocimientos particularizados sobre los

tipos de usos y costumbres utilizados por los indígenas. La experiencia de estos dos estados, parece recomendar que la *reforma constitucional* *parta del reconocimiento de principios generales*, de los cuales, cada entidad federativa establezca las diversidades y particularidades sociales, políticas, económicas y culturales de sus pueblos indígenas, regulando la relación entre los distintos grupos indígenas que residan en su territorio.

Con este capítulo se argumenta que el planteamiento del problema *no se puede ceñir únicamente a la reforma o adición de algunos artículos a la Constitución de México*, sino que dado el significado de los mismos, los estados, con la *participación prioritaria* de sus legislaturas, tendrían que reformar su ordenamiento jurídico local (Constitución estatal, Leyes orgánicas y estatales, bandos municipales.) *para ampliar los principios ahí descritos y poder adecuar las normas jurídicas estatales a los problemas, demandas y propuestas que continuamente se elaboran en materia indígena*. Esto *no significa que los congresos locales se dediquen a integrar a su legislación fielmente el texto de los artículos constitucionales reformados*, sino que deben profundizar en el análisis y consultar los problemas y demandas que tienen las comunidades indígenas residentes en sus territorios que, tanto las relaciones y acciones entre ellas y los demás habitantes de la entidad federativa, como entre ellas y los gobiernos municipales y estatales, sean congruentes con la realidad social, cultural, económica y política del estado en que se realicen.

Los resultados que se obtuvieron en este capítulo son interesantes, pues se pudo destacar a partir del análisis de las leyes secundarias en materia indígena y de su comparación con los Acuerdos de San Andrés, que el reconocimiento de los derechos indígenas abre nuevos espacios de participación política, así como el respeto de sus usos y costumbres rompiendo de alguna manera con las viejas políticas indigenistas. Pero lo más interesante ahora, es el reconocer que además de las leyes secundarias en materia indígena que hicieron los gobiernos de Oaxaca y Quintana Roo, deben existir medidas adicionales que no son sólo de carácter jurídico. Estas medidas tienen que ver con la elaboración de políticas públicas, que deberán derivar en programas que apoyen las reformas constitucionales. Podría mencionarse, por ejemplo, la creación de órganos descentralizados o desconcentrados de la administración estatal, cuyo objetivo

principal fuera la educación, promoción, conservación, defensa y recopilación de la cultura indígena.

Podrían proponerse más medidas, que a pesar de que no son de carácter jurídico, son junto con la anterior, de las más importantes para lograr realmente lo que se está proponiendo y promoviendo con las leyes secundarias en materia indígena. Lo anterior implica que en el ámbito de impartición de justicia sea de suma importancia la capacitación de defensores de oficio en lenguas y conocimientos de usos y costumbres de las distintas etnias del país. La creación de programas para que los Ministerios públicos estatales tengan una mejor capacitación y un mayor conocimiento sobre la situación socio-cultural de los indígenas que habitan en la entidad federativa de su jurisdicción. Sería también recomendable que este tipo de programas fuese extensible para la Policía Judicial Estatal. Y por último la difusión en lengua indígena de la normatividad jurídica estatal, es decir, la Constitución local, leyes y reglamentos estatales, así como circulares municipales.

Con todas estas medidas, los gobiernos de Oaxaca y Quintana Roo han empezado a ceder espacios de participación que antes no existían, han empezado también a relegar ciertas funciones y atribuciones que solo le pertenecían al gobierno. Con esto puede verse un adelgazamiento de los gobiernos, más no un debilitamiento, lo cual implica que *el reconocimiento de prácticas ya existentes puede servir de válvula de escape o como un mecanismo conciliador y regulador de tensiones internas.*

Este capítulo es importante para no dejar de lado ni dejar de reconocer lo que ya existe en el papel, lo que ya está reconocido y establecido en la ley. Sin embargo, después del reconocimiento de los derechos indígenas a nivel constitucional, será importante ver la manera en que se llevará a la práctica lo anterior. En el siguiente capítulo veremos algunas formas de resolver esta incógnita, dejaremos a un lado las leyes y veremos qué implica esta demanda indígena por la autonomía.

CAPITULO 6. POSIBILIDADES DE CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO MULTICULTURAL PARA MÉXICO:

6.1 ¿Descentralización, federalismo o autonomía?

En este último capítulo se abordarán distintas concepciones de autonomía y qué implica el reconocimiento de ésta para los pueblos indígenas. También se abordará el tema del autogobierno como el mejor mecanismo para llevar a la práctica la libredeterminación como un ejemplo del diseño de nuevos espacios de participación para la diversidad.

La lucha etno-política ha transformado la percepción que se tenía de los indígenas y su papel en los procesos políticos, asimismo ha podido elevar la credibilidad ante demandas que antes sencillamente eran rechazadas o impensables: la autonomía. Ésta ha sido la demanda fundamental y más importante del movimiento étnico-político pues es la conclusión que terminan por expresar el conjunto de demandas de los pueblos indígenas en la medida en que se constituyen como sujeto social.

A lo largo del tiempo y de acuerdo al debate actual, autonomía se ha conceptualizado de distintas formas, se ha juzgado y calificado de diferente manera. Las distintas corrientes ideológicas, como los enfoques reduccionistas decían que la autonomía no podía encontrar espacios para su desarrollo. Defendían la idea que cualquier esquema de autogestión para los indios era una solución que intentaba resolver la cuestión étnica independientemente del proceso sociopolítico global. Es decir que era una visión unilateral que no especificaba las condiciones en las que las propuestas autogestivas se podían llevar a cabo, por lo que resultaron de baja eficacia política.¹⁵⁶

La concepción teórica-política comunitarista sólo otorgaba derechos culturales para los pueblos indios, pero tampoco consideraba la propuesta de autonomía como una manera de transformar las relaciones socioculturales indeseables. En casos donde si se consideraba, era vista como una situación peligrosa que podía causar el separatismo y la división.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Héctor Díaz-Polanco, op. cit., p. 145.

¹⁵⁷ Ibid. pp. 145-146.

Una vez que estas concepciones tomaron en cuenta la alternativa a la autonomía también se entendieron diferentes cosas. La primera interpretación que se le dio fue el estigma de "dejar hacer". Es decir, se concebía como una concesión para que los grupos étnicos se ocuparan de sus asuntos internos o para que mantuvieran sus usos y costumbres. Lo riesgoso de esta concepción es que no especificaba los límites que este "dejar hacer" tendría que tener. No planteaba tampoco hasta dónde y bajo qué condiciones se establece lo permitido.

Un segundo sentido de la autonomía, que va más allá del simple "dejar hacer", es aquel que tiene que ver con un régimen político-jurídico acordado entre las partes que crea una colectividad política que configura un gobierno propio, es decir, el autogobierno que ejercerá competencias legalmente atribuidas con facultades mínimas para legislar sobre su vida interna y para la administración de sus asuntos. Este es el tipo de autonomía por la que ha luchado el movimiento etno-político, por un régimen distinto que no salga de una concesión, sino de un pacto y un acuerdo.

La autonomía busca asegurar una adecuada integración de la sociedad nacional. ¿Por qué lo anterior?, pues porque un régimen autonómico no puede existir por sí mismo, sino que su existencia y conformación se da en medio de la vida socio-política y jurídica de un Estado nacional. En este sentido, lo que un régimen de autonomía estaría buscando, serían formas de integración política del Estado nacional basadas en la coordinación y cooperación y no en la subordinación de sus integrantes. Por lo tanto, lo más importante de la autonomía es "el común reconocimiento en una sociedad de que la solidaridad óptima y la más firme integración socio-política de la nación se pueden lograr satisfaciendo las aspiraciones regionales o locales de ciertas colectividades".¹⁵⁸

De esta manera, se estaría buscando una congruencia entre la diversidad y la unidad de la integración política. Por tal motivo, la autonomía no pretende expresar la incompatibilidad entre los intereses regionales y los del resto de la sociedad, Por el contrario, la autonomía busca que la satisfacción de esos intereses locales sean compatibles con los de la colectividad nacional estatal.

Una vez que se reconoce un régimen que pueda conjuntar los intereses de un grupo, pero que a la vez sean compatibles con los intereses del resto de la sociedad, podrá decirse entonces que hay una apertura para que existan otro tipo de sujetos sociales. De esta manera la autonomía estaría sintetizando y articulando políticamente el conjunto de reivindicaciones que plantean los pueblos indígenas.

Por otra parte, también hay que tener muy claras las diferentes interpretaciones que se han tenido sobre autonomía y autodeterminación. El segundo concepto se le ha identificado con el derecho a la independencia política y el reclamo de un Estado nacional propio, mientras la primera se le identifica con aquellos casos en que se aceptan ciertas facultades especiales como el autogobierno, pero sin acceder a la independencia estatal.¹⁵⁹ Esta separación me parece que es errónea pues la autonomía es un sistema por medio del cual los grupos socioculturales ejercen el derecho a la libre determinación, es decir que tienen el derecho de elegir a sus propios gobernantes, como hemos visto en las leyes en materia indígena de Oaxaca y Quintana Roo.

De hecho, esta división y la acusación tan fuerte de creer que la libre determinación llevaría a la formación de un Estado independiente, en realidad se debe a que ciertos sectores de la sociedad (como el gubernamental) han pretendido sembrar confusión y pánico para justificar el por qué no se ha reconocido la autonomía de los pueblos indígenas. De esta manera califican las demandas de éstos como una búsqueda por la independencia. Hay que decir que esta acusación es mera manipulación y a la vez queda reducida la demanda de la libre determinación a la simple idea de separatismo.

Los pueblos indígenas no han buscado ni buscan la separación de su territorio, únicamente buscan un espacio político en el marco de una nación que los ha excluido, para poder ejercer sus derechos sociales, económicos y culturales a los que tienen derecho históricamente. Incluso el ejercicio a la libre determinación tiene que darse en el marco de un Estado nación en el que están insertos los pueblos indígenas.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 153.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 157.

Muy por el contrario de lo que han declarado tanto el gobierno federal como los estatales, ninguna organización indígena con representación ha pretendido declarar soberanía política o separarse del territorio al que pertenece o crear su propio Estado nacional. Por lo que han luchado los pueblos indígenas es por mantener y poder desarrollar sus formas de vida socioculturales en el marco de las estructuras nacionales. Pero no buscan únicamente preservarlas, sino poderlas transmitir y seguir las desarrollando. Por esto los indígenas *no buscan la separación, buscan garantizar el ejercicio de sus derechos como elemento fundamental para otorgarles autonomía.*

Otro criterio, también muy importante para reconocer la importancia de la autonomía es su base territorial. Este argumento es propuesto por Otto Bauer. Quien funda su idea en la diferencia entre la "autonomía personal" y la "autonomía regional". La primera surge de una concepción "culturalista" y plantea que la autonomía debía reconocerse únicamente a los miembros de una nacionalidad sin tomar en cuenta el territorio. Es decir, que la población podía escoger libremente la nacionalidad a la que pertenecía por su integración cultural, así que la autonomía era dada a una "asociación de personas" y no a un "cuerpo territorial".¹⁶⁰

Existe también la concepción sustentada por Gilberto López y Rivas, que defiende el principio territorial, oponiéndose al argumento anterior. Demuestra que la autonomía basada únicamente en la nacionalidad, provocaba una división artificial entre las nacionalidades, dejando de lado un elemento muy importante: el poder, siendo el territorio este elemento. Así, esta concepción, sostenida principalmente por Lenin y su partido, argumentaba que un régimen autonómico debía establecerse para territorios donde habitaban grupos étnicos o nacionales siempre y cuando estuvieran bien definidos, adquiriendo así las facultades de autogobierno de sus asuntos.¹⁶¹ Para el caso de México, Gilberto López y Rivas también destaca que la autonomía que demandan los pueblos indígenas, son autonomías que *"se confieren a sujetos políticos determinados, no a poblaciones de territorios delimitados jurídicamente, autonomías que cambian en su forma*

¹⁶⁰ Otto Bauer, *La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia*, México, Siglo XXI, 1979, pp. 340-344.

¹⁶¹ Lenin, "Notas críticas sobre la cuestión nacional", en *Problemas de política nacional e internacionalismo proletario*, México, FCE, pp. 26-33.

de acuerdo con la heterogénea realidad etnorregional de nuestro país, autonomías que no establecen un régimen autónomo nacional multiétnico, como en los casos de España y Nicaragua, pero que significarían un extraordinario avance en la lucha de los indígenas mexicanos."¹⁶²

Aunque sigue persistiendo la idea de la "autonomía nacional" en algunos sectores, en los casos ya mencionados del Estado Español o Nicaragua, resulta que se han consolidado como "autonomías regionales". Esta situación no es casual, ya que el supuesto de establecer una región autónoma no define únicamente derechos para ciertas personas, sino que pretende constituir verdaderos sujetos políticos en el seno de un Estado. El principio territorial es un elemento fundamental para seguir planteando proyectos alternativos de nación que incluyan la autonomía de los pueblos indios, pues no podemos olvidar que el territorio constituye su demanda fundamental.

Hay que dejar claro también, para no confundir, que la autonomía no es únicamente descentralización. Las facultades, derechos y obligaciones de un sistema autónomo deben estar constitucionalmente establecidas. Esto otorga un rango jurídico-político más complejo y elevado a las regiones autónomas en comparación con otras entidades administrativas, tales como los municipios.

A pesar de que a finales de los años setenta, con el gobierno de López Portillo, en México el municipio comenzó a emerger hacia las primeras demandas de la política nacional, fue difícil instrumentar su gobernabilidad por la organización centralista del país que giraba en torno a la ciudad de México. La apenas naciente reforma administrativa se orientaba a descentralizar y planificar el crecimiento regional, se afirmaba que "los municipios son el sustento de la federación y la célula básica de la integración nacional".¹⁶³

El federalismo consistiría entonces en ceder una cuota de poder y otra de recursos económicos a los gobiernos estatales y municipales, pero quedaba claro que no se trataba

¹⁶² Gilberto López y Rivas, "Chiapas: La paz amenazada" en MEMORIA, núm. 107, enero, 1997.

¹⁶³ Adriana López Monjardín, La lucha por los ayuntamientos una utopía viable, México, Siglo XXI, 1986, p.88.

de fragmentar el país, cediendo un poder de fuerza usado indiscriminadamente y al antojo de las fuerzas locales. Las principales obligaciones de los municipios eran consolidar una reforma política y administrativa. Sin embargo, el relego de poderes que tuvo el centro hacia los municipios no fueron suficientes para poder llevar a cabo estas reformas por causa de ciertos elementos que siguieron presentes, como el cacicazgo, el exceso de poder de unos sectores, el autoritarismo, el clientelismo, la burocracia, las arbitrariedades por parte de las autoridades municipales y el clima de represión e intransigencia.

Por la gravedad de estos acontecimientos y por los resultados que se habían adquirido en tanto que no había una efectiva descentralización, como el que se tuvieran autoridades ajenas e impuestas y el manejo inadecuado de los recursos y fondos destinados para los municipios, era necesario entonces proponer la apertura de espacios para la disidencia que permitiera eliminar la elección de decisiones de una manera vertical y así poder atender a las propuestas emanadas de las bases y a su vez atendidas por sectores que estuvieran comprometidas y que fueran también parte de esas bases.

En este sentido, la posible autonomía de la que podrían presumir los municipios, no es tal. Ya que los municipios no son estructuras en las que los pueblos indígenas puedan desarrollar un sistema verdaderamente autónomo. Esto se debe a que las facultades legales de los municipios están muy limitadas; por otro lado, su autodeterminación política se encuentra fuertemente ligada y restringida en favor de los poderes del Estado.¹⁶⁴

Por lo tanto, podemos decir, que es muy necesario poder crear un nuevo nivel en la organización político-territorial, para que se puedan constituir regiones autónomas. Con ésto, no se trata de anular los niveles de poder ya existentes, sino de crear uno más que permita resolver, de forma alternativa, los ya anquilosados problemas. Se trata de un nivel autónomo que incluya amplias facultades legislativas que imponga competencias y obligaciones, pero que también restrinja excesos.

¹⁶⁴ Héctor Díaz-Polanco, op. cit., p. 224.

Ante las grandes diferencias y desigualdades que existen en México, hoy más que nunca es importante rescatar el debate sobre la autonomía regional. Bajo este panorama, ha resultado primordial la necesidad de un proyecto de democracia nacional que pueda resolver estas desigualdades económicas, pero también socio-culturales. Será necesario concebir un régimen en donde puedan crearse las condiciones para que los diferentes grupos socioculturales puedan establecer relaciones de igualdad y de respeto mutuo.

De este modo, la democracia nacional y el proyecto de autonomía regional están íntimamente ligadas. Ya que la autonomía pretende formar las condiciones particulares, como el autogobierno, para satisfacer las demandas lingüísticas, económicas, políticas y sociales de los pueblos indígenas y así ir eliminando poco a poco, las relaciones de discriminación, agresión y opresión. Es así como la democracia que aparece en los discursos gubernamentales, tendría que ser tomada en cuenta y reflexionar que para transitar a un estadio democrático, es insoslayable el sistema autonómico.

El problema es que cuando se piensa en éste, únicamente salen a colación argumentos que tienen que ver con los inmensos problemas que acarrearía un sistema autónomo, o las dificultades para su aplicación, o los esfuerzos y gastos que ésto implicaría. Lo que hay que identificar es que la relación que existe entre unidad nacional y centralismo es inversa, es decir, que mientras más centralizada está la vida nacional en un país, más débil será su tejido social y político; y por el contrario, mientras más fuerte sea la descentralización nacional, es mayor la cohesión de todas las partes integrantes y mayor será también el grado de participación para lograr una meta común.

Así como la unidad está directamente relacionada con la descentralización, también lo está con la diversidad. Aquella unidad que sea más sólida, será la que esté fundada en la diversidad. Es decir, que aquella sociedad que esté formada por distintos grupos socioculturales, los cuales no puedan desarrollarse, ni estén reconocidos, será una sociedad que se caracterice por tener conflictos internos, y plagada de tensiones, que lo único que provoca es la intolerancia. Este último elemento no es el principal, ni el más adecuado para la democracia.

La experiencia internacional muestra que la autonomía, contrariamente a los argumentos de quienes se niegan a reconocerla, refuerza la identidad nacional y afianza la unidad de la nación. "...recientes encuestas en Nicaragua, por ejemplo, señalan que –a varios años de establecida la autonomía en la Costa Caribe- sus habitantes miskitos, sumos, ramas, garifonas, criollos y mestizos se sienten tan nicaragüenses como pertenecientes a cada uno de esos pueblos y comunidades étnicas."¹⁶⁵

Por lo anterior, es erróneo seguir pensando que la autonomía pone en riesgo la unidad territorial del Estado nacional. En la medida en que cada una de las partes que integran una sociedad, se sientan representadas, pero sobre todo respetadas con sus diferencias, habrá una mayor cooperación interna, pues se sentirán parte de esa nación que antes los quería ver como iguales o que no los reconocía. De esta manera no se está debilitando la soberanía nacional, al contrario, la vigoriza. La élite gobernante piensa que el hecho de que dentro de un Estado nacional exista una región autónoma debilita su soberanía.

Con el fin de encontrar una solución a las desigualdades étnicas que han sido históricamente reforzadas, asimismo como satisfacer las garantías individuales por un lado y por el otro, preservar la unidad nacional, "la autonomía debe fundarse en cuatro principios básicos: el de la unidad de la nación; el de la solidaridad y la fraternidad entre los diversos grupos étnicos que conforman el país; el de la igualdad de trato de todos los ciudadanos con independencia de su posición social o adscripción étnica, y el de la igualdad entre sí de las comunidades étnicas que convivan en una región".¹⁶⁶

Otro de los temores que ha presupuesto el reconocimiento de la autonomía para los pueblos indígenas, es el que tiene que ver con la idea que argumenta que separaría a los grupos socioculturales del país, provocando problemas a las poblaciones no indias y que éstas serían expulsadas de los territorios que adquieran sistemas autónomos. Lo anterior es falso, pues la autonomía parte del principio de que en las regiones pueden convivir distintos grupos socioculturales, como los mestizos y otros grupos de población no india.

¹⁶⁵ Gilberto López y Rivas, op. cit., 1997, p.22.

¹⁶⁶ Ibid. p. 228.

Se trata de normar una nueva convivencia. Por lo que las regiones autónomas se conciben como regiones pluriétnicas y podrán ser una enseñanza democrática.

Ante este panorama, es necesario revisar y entender la principal demanda por la que claman y han luchado los pueblos indígenas, el autogobierno. ¿Por qué la importancia de este nivel alternativo de poder?, porque sólo así podrán desarrollarse como colectividades políticas, capaces de decidir o al menos de participar en los proyectos que afecten su vida cultural, política y económica. Lo anterior ya está reconocido en la ley como vimos en los capítulos anteriores, los gobiernos estatales ya reconocen que los pueblos indígenas puedan decidir en algunas cuestiones como en los programas de desarrollo que involucren a sus comunidades. Ahora, tendrá que materializarse lo anterior y ver si en la práctica puede llevarse a cabo

No es posible separar la autonomía política de la económica, ni de la jurídica, constituyen un trinomio indisoluble. Continúa el conflicto entre el derecho natural y el derecho positivo, el cual se ha reconocido en cuanto a la vigencia de las costumbres y usos indígenas, sin embargo, los poderes formales y de hecho no han podido o querido formalizar y desarrollar dichos principios reconocidos para los pueblos indígenas.

Sin embargo, se pensaría que para resolver todo lo anterior, podría acudir a lo que hoy más que nunca ha tratado de reforzarse: el federalismo. Un ejemplo de esto se dio en el curso de preguntas y respuestas que siguieron a la exposición de Jorge Madrazo, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), ante senadores de la República, el 5 de enero de 1996, cuando el senador Eduardo Andrade propuso la adopción de soluciones que superasen el rigor de la tradición; recomendó finalmente lo siguiente: (...) "tenemos dentro de nuestra propia concepción constitucional del federalismo, la llave para la solución de estos problemas. En el nuevo federalismo que nos proponemos construir, es decir, finalmente una república federal no es otra cosa que la coexistencia de un ámbito jurídico que abarca toda la nación con otros ámbitos jurídicos particulares que responden a las necesidades específicas de cada entidad

federativa; esto puede aparejar modalidades en razón de las características indígenas".¹⁶⁷

Es evidente que aunque se respete el federalismo y que con éste se traten de avivar tendencias descentralizadoras que trasladan recursos a las entidades federativas, no ha servido de mucho. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) advierte que "el patrón del Estado moderno es insatisfactorio". El Estado colonizador y el Estado nacional, sucesivamente, han negado el derecho de los indígenas a ser reconocidos como pueblos y a mantenerse como tales. En este sentido, argumentan "la necesidad de integrar todos los pueblos constitutivos del Estado en una sola cultura, una sola lengua, una misma religión y, principalmente, bajo un orden legal único". Los Estados no han reconocido su carácter multiétnico y plurinacional, "en el mejor de los casos – añade el IIDH- algunos Estados aceptan las culturas indígenas como un antecedente de la cultura nacional".¹⁶⁸ El Estado, pues, sólo ha concebido la existencia de individuos, es decir, de ciudadanos, y por ello eliminó a las etnias del mapa político, en beneficio de una organización política: el del Estado-nación.

No en vano se asegura que "si se cristaliza el pluralismo jurídico, si se abandona el proteccionismo jurídico paternalista y se garantiza el libre ejercicio de la jurisdicción consuetudinaria, es decir, si se pone fin al colonialismo jurídico, el Estado, como forma de organización política, se habrá transformado".¹⁶⁹ En la "reinvención" del Estado, o dicho más suavemente, en su reforma, hay que aceptar el flujo de corrientes como la realidad indígena, que viene de atrás para proponer el mundo de adelante.

6.2 Municipios autónomos: un paso ganado.

El proyecto que proponen los pueblos indígenas y que finalmente se concretiza en su demanda principal: la autonomía, toma vida en los gobiernos autónomos municipales y regionales, o en lo que otros llamarían "los municipios rebeldes".

¹⁶⁷ Cfr. Versión estenográfica de la presentación del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante senadores de la República, 5 de enero, 1996.

¹⁶⁸ Cfr. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, "Los derechos de los pueblos indígenas. Documento para discusión" en *Crítica Jurídica*, México, UNAM, núm. 14, 1994, p.155.

El ejemplo más claro lo tenemos en Chiapas. A mediados de 1997, se vislumbraban ya síntomas evidentemente revolucionarios en las zonas zapatistas. El principal motor y la evidencia de estos síntomas eran, sin duda, los gobiernos autónomos. Lo anterior puede describirse sencillamente en unas cuantas líneas, pero el proceso fue mucho más delicado. Ante la denuncia del EZLN de que el gobierno no estaba dispuesto a cumplir con los Acuerdos de San Andrés, la dirección zapatista decidió empezar a aplicarlos, adelantándosele al gobierno y así dando un paso hacia adelante: de esta manera, los municipios "en rebeldía" de 1995 empezaron a transformarse en "municipios autónomos".

La organización no gubernamental Sipaz expresa lo siguiente sobre los municipios autónomos:¹⁷⁰ "Considerados desde la lógica política occidental, los municipios autónomos carecen de sentido. No tienen recursos o poder real ni legitimidad legal y agonizan cercados por el hambre, las enfermedades, la amenaza paramilitar y de las fuerzas de seguridad. Sin embargo, para los pueblos indígenas constituyen un símbolo elocuente de una cultura que resiste y desafía a la cultura dominante, haciendo realidad una forma diferente de entender la política y de organizar la economía, la sociedad y hasta las relaciones humanas."

Estos resultados autónomos fueron reproduciéndose tanto dentro como fuera de la zona de conflicto. "A finales de 1997, se hablaba de casi cuarenta municipios autónomos. Pero mientras que éstos en la zona de conflicto funcionaban (se regían bajo sus usos y costumbres) en un ámbito propicio y favorable, y por lo tanto sin confrontaciones notables, los que comenzaron a conformarse en municipios fuera de aquella zona (como el de Chenalhó) tropezaron de inmediato con fuerzas contrarias. Era natural que así ocurriera, pues los gobiernos autónomos surgían como auténticos

¹⁶⁰ Jorge Alberto González Galván, El Estado y las etnias nacionales en México, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p.146.

¹⁷⁰ Cfr. Ponencia de Enlace Civil A.C. para el Encuentro de la Sociedad Civil y el EZLN, Chiapas, 19 de noviembre de 1998.

gobiernos paralelos, al lado de los gobiernos municipales controlados por autoridades priistas y en competencia con éstos.”¹⁷¹

Muy pronto fue evidente que dichos gobiernos autónomos no pretendían ser meramente simbólicos, sino verdaderas alternativas de poder. Se estaban disputando no sólo la legitimidad política a los gobiernos “oficiales”, sino también sus funciones. Es decir, con los municipios autónomos ya instalados se trató de acabar con la imposición de autoridades permitiendo la elección de éstas por medio de sus usos y costumbres; también trató de terminar o aminorar las prácticas autoritarias que no tomaban en cuenta las necesidades y demandas de los pueblos indígenas.

De tal forma que los gobiernos autónomos, empezaron a hacer suyas varias de las atribuciones controladas por el poder oficial, como “las de registro civil, impartición de justicia, y asuntos agrarios; significaba entonces, el inicio de un cambio en aquellas regiones chiapanecas, enfilado a la transformación de viejas relaciones de poder y dependencia. (...) En suma, implicaba el ataque de todo un modelo de dominación nacional en las zonas indias, al oponer a la heteronomía de los gobiernos oficiales la autonomía de los gobiernos de filiación zapatista.”¹⁷²

La autonomía gestada en los municipios, significaba un atentado para el poder oficial. Es evidente, era la pugna entre dos proyectos diferentes. Pueden así explicarse los actos realizados por grupos paramilitares sostenidos por el gobierno, “... eran la reacción oficial frente a la callada revolución que allí se incubaba. Se trataba de desbaratar la estructura amenazadora: los consejos autónomos, y de dispersar las fuerzas del adversario.”¹⁷³ De sobra estaría describir lo que ocurrió en la matanza de Acteal.¹⁷⁴ Acteal fue la operación, seguramente entre otras, destinada a revertir los efectos del autonomismo zapatista por un lado, y por el otro, era una advertencia cruel ante el despertar de nuevas fuerzas pregonando la autonomía.

¹⁷¹ Héctor Díaz-Polanco, “Acteal. La autonomía y la barbarie” en MEMORIA, núm. 109, México, marzo, 1998, p. 15.

¹⁷² *Ibid.*, p. 16.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 18.

¹⁷⁴ Matanza en Acteal, municipio de Chenalhó, Chiapas, ocurrida el 22 de diciembre de 1997.

A pesar de la desarticulación que intentó provocar el gobierno, a través de sus fuerzas paramilitares, en Chiapas se había vivido ya la experiencia de lo que eran las regiones autónomas y los parlamentos regionales autónomos. Esta experiencia quedaría presente y quedaría como una enseñanza, así, siguieron alentando la construcción de autonomías sin esperarse a su declaratoria legal y además, sus actos atacaban directamente la organización del poder local y regional establecidos.

Para el gobierno mexicano, la mejor forma de parar estas acciones fue la represión, pero paradójicamente, a finales de mayo de 1998, el gobierno del estado de Chiapas empeñado en hacer desaparecer estos focos de autogobierno indígena, propone la "remunicipalización" y a partir de una "consulta" oficial elabora un plan para la creación de 33 nuevos municipios.

De esta forma, el gobierno decía hacer cumplir los Acuerdos de San Andrés, pero el plan oficial resultaba imposible de llevar a cabo, puesto que no respondía a las expectativas de las comunidades indígenas. Por ejemplo, dentro del plan oficial de remunicipalización, el gobierno propone como una de las cabeceras municipales a la comunidad de Guadalupe Tepeyac, cuando ésta no está habitada ya que sus pobladores la abandonaron tras la ofensiva del ejército de febrero de 1995 y ahora es un cuartel militar.

Sin embargo, mientras las formas autónomas de organización indígena, no sean reconocidas en la Constitución, siempre representarán una actividad paralela al poder federal y por lo tanto ilegal; y no como una actividad complementaria, que sirva como marco para la autorregulación y para la interlocución entre pueblos indígenas y poder central.

El cambio y la transición a la democracia, no solo dependerá de los partidos políticos, sino de la inclusión de los pueblos indígenas. El reto es la autonomía, es una propuesta que pretende replantear el orden jurídico y político del Estado mexicano, reconociendo a los pueblos indígenas como sujetos colectivos capaces de orientar sus vidas como

comunidades. Solo reconociendo la dirección política de los pueblos indígenas en el proyecto nacional, podrá entonces, hablarse de una transición en el país.

6.3 Diseño de nuevos espacios de cohabitación para la diversidad.

6.3.1 El autogobierno.

Con el panorama anterior, es evidente ahora que hablar de autonomía no es sólo hablar de un concepto abstracto o de las teorías y debates que han girado a su alrededor. Al contrario, se trata de concretizar este concepto en algo que pueda solucionar los problemas de los pueblos indígenas. El derecho a la autonomía política se concretiza en el derecho al autogobierno.

El autogobierno es el derecho a controlar políticamente su vida interna, a través de sus formas tradicionales de hacerlo, implica la capacidad de normarse, dirigirse, organizarse y poder resolver sus problemas particulares en un marco de autonomía, con todo lo que implica y que he dicho con anterioridad. De aquí que la autonomía implique un núcleo de potestades y contenidos políticos, económicos, sociales y jurídicos que deben de gozar los pueblos indígenas de México.

El autogobierno no implica independencia, pérdida de soberanía o libertad absoluta. El autogobierno, al igual que el concepto de autonomía nos induce a un contenido esencial protegido dentro del marco constitucional, el cual debe estar garantizado en contra de las intervenciones de cualquier poder o nivel de gobierno que pudiera violentar dicho marco constitucional.

Es así como, tendría que considerarse que los pueblos indígenas de México deben ser dotados de una autonomía que les permita llevar a cabo los fines para los que fue reformado el artículo cuarto constitucional hasta ahora incumplido. Dicha autonomía, desde su vertiente política, tendría que ser un gobierno en donde los indígenas eligieran sus autoridades y que tuvieran una participación directa con lo que pudiera afectar a los pueblos indígenas: un autogobierno, que tuviera espacio de representación no sólo en los cabildos, sino en los congresos estatales y por supuesto en el Congreso Nacional, pero no de forma independiente, sino con un referente al poder central.

El asunto aquí será entonces, poder dotar a la Constitución federal y estatales de un contenido que refleje todas las voluntades de las fuerzas sociales, para que de ahí poder sumar a todos los poderes de facto sin marginar a las minorías, pues la lucha de éstas reclama el control sobre su territorio, uso propio y adecuado de sus materias en una economía diversa, cuidando de sus especies naturales, control cultural, bilingües, control religiosos y control político. De esta manera, el Estado empieza a delegar responsabilidades debilitando así el centralismo y se estaría contribuyendo a adelgazar las funciones que le pertenecían al Estado.

En la misma línea se encuentran las principales propuestas de los pueblos indígenas, los cuales pretenden dentro del marco de su autonomía y que se derivan de su derecho consuetudinario: normas generales de comportamiento público; mantenimiento del orden interno; definición de derechos y obligaciones de sus miembros; reglamentación para el uso y disfrute de sus recursos naturales (agua, tierra, bosques); normatividad para el intercambio de bienes y servicios; definición y tipificación de delitos, en los que se pudiese distinguir los que atentan contra individuos, la comunidad o el bien público; así como la sanción a la conducta delictiva y el manejo del control y solución de los conflictos y disputas; definición de los cargos y las funciones de la autoridad pública. Dichas demandas todavía no han encontrado respuesta satisfactoria, por falta, en gran medida de representatividad en los órganos formales de poder.¹⁷⁵

El autogobierno sería el conjunto de factores y aspectos políticos, económicos, financieros y de controles internos y externos que dentro de un marco legal no se oponen al esquema de la Constitución porque en él se encuentran sus bases de desarrollo. Sin embargo, hay que diferenciar, como se dijo anteriormente, que el autogobierno indígena es diferente a las autonomías de los estados o a la descentralización administrativa, ya que las facultades de un ente autónomo derivan directamente de la ley y no de un órgano administrativo; la autonomía no admite más rectificativo que el legislativo y el judicial,

¹⁷⁵ Cfr. Rosa Isabel Estrada Martínez, Problemas de expulsiones en las Comunidades Indígenas de los Altos de Chiapas y los Derechos Humanos, 2º Informe ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995.

mientras que la descentralización admite, además el administrativo. Aunque tampoco hay que dejar de ver que el reconocimiento del autogobierno implica siempre una descentralización política y administrativa del Estado.

Todas estas demandas son producto del desarrollo de la conciencia indígena sobre el valor de su propia identidad y que se han visto reflejadas en diferentes documentos nacionales e internacionales. Lo grave del asunto, es que la mayoría de estos documentos, a pesar de ser instrumentos innovadores en la materia y útiles para pelear por los derechos indígenas frente a los abusos del Estado (como el Convenio 169 de la OIT), tienden a tener ciertas limitaciones en materia política, pues nunca introducen los principios de participación indígena.

Obviamente estas limitaciones u omisiones, pueden ser usadas por los gobiernos para frenar las demandas políticas de los Pueblos Indígenas. Pero, ¿por qué las demandas políticas?, pues porque la debilidad más grande de todos los acuerdos y convenios, incluyendo el Convenio 169 de la OIT, radica justamente en la materia política. Esta materia se refiere a la autodeterminación y la autonomía. Este punto es de enorme trascendencia, pues difícilmente los pueblos podrán ejercer de manera cabal sus derechos en tanto pueblos sin autogobierno, las instituciones, las competencias y la jurisdicción territorial que implica autonomía. Dicho en otros términos, de poco vale el reconocimiento de derechos socioculturales y económicos si no se disponen de los instrumentos e instituciones políticas para hacerlos efectivos en la práctica.

Sin dejar de reconocer que el autogobierno no representa la panacea que va a resolver de golpe todos los problemas de marginación y explotación que viven los pueblos indígenas, el reconocimiento del autogobierno como forma concreta de la demanda principal de los indígenas: la autonomía, constituirá un primer paso para posibilitar el fortalecimiento de su cultura e instituciones sociales, políticas, económicas y jurídicas, al mismo tiempo, comprometerá al Estado a respetar sus derechos colectivos e individuales. Sería la estrategia fundamental para dar inicio a un nuevo ciclo histórico en su relación con el

Estado, y con la idea de que en la nación no sólo puede florecer una lengua, una cultura, un pueblo y una nacionalidad.

6.3.1.1 Sus fundamentos: ¿históricos o jurídicos?

En esta nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, es necesario que el primero reconozca la existencia del autogobierno. Pero hay que preguntarnos también, cuál sería la base o el argumento para sustentar y defender lo anterior; si su defensa sería un fundamento jurídico o uno histórico.

Entre las formas de creación jurídica figuran la instancia legislativa, esto es, el proceso de expedición de leyes; la instancia consuetudinaria, es decir, el proceso de formación del uso o la costumbre normativos; y la instancia judicial, o sea, el proceso de formación de criterios jurisdiccionales obligatorios para todas las autoridades e individuos.¹⁷⁶

Hay quienes afirman que la costumbre tiene una función reducida, modesta, en el orden jurídico mexicano, y que en todo caso, no puede ser contraria al derecho estatutario o escrito. Que por tanto debería de "abandonarse la expresión 'costumbre' para referirse a las normas no escritas, y referirse entonces al derecho escrito o no escrito. De esta manera se terminaría la inútil discusión acerca de si los usos y normas de las comunidades son o no derecho, y acerca de la diferencia entre derecho y costumbre. (...) Lo único que habría que hacer es preguntarse, frente a los textos normativos, escritos o no escritos, es si responden o no a las características de la definición de 'derecho'.¹⁷⁷

Pero sucede que el derecho indígena no es únicamente el recibido por sus antepasados, no puede hablarse del derecho que impera en los pueblos indígenas como un sistema de normas ancestrales que han conservado intacto a lo largo de siglos. De hecho, sus normas actuales recogen no sólo preceptos y concepciones de la cosmovisión indígena prehispánica (como el sistema de cargos y jerarquías por edades,

¹⁷⁶ Cfr. Fernando Flores García, "Las fuentes del derecho" en *Ensayos jurídicos*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1989, p.171.

¹⁷⁷ Oscar Correas, "La teoría general del derecho frente al derecho indígena" en *Crítica jurídica*, núm. 14, México, UNAM, 1994, p.21.

la votación y elección de autoridades por consenso, el tequio, etc.), sino también otros muchos que derivan del encuentro y del choque con la cultura y sistemas jurídicos de la Colonia y del Estado mexicano. Es bajo esta realidad que hay un choque y que la frontera entre las culturas que coexisten en México se fractura cuando entran en colisión el derecho primitivo y consuetudinario de los grupos indígenas, y el derecho moderno, estatutario, de la mayoría mestiza. Este panorama existe: bajo el imperio de las normas legisladas, prevalece la ley escrita; en la realidad de los pueblos indígenas, se impone la costumbre.

Pero aún así, sabiendo esta realidad, es necesario preguntarnos ¿hasta dónde puede operar la costumbre jurídica indígena? o ¿cuál es el papel de ésta ante sus creadores y destinatarios, por una parte, y frente al derecho escrito nacional, por la otra, que pretende imperar sin competencia ni aclaración? El espacio mismo del derecho consuetudinario está a debate.

Aunque es válido el debate, la vigencia de los usos y costumbres constituye una herramienta para la supervivencia indígena. Dice Stavenhagen: "Un factor principal que ha permitido la sobrevivencia de los pueblos indígenas y tribales ante los ataques persistentes que sufren por parte de la sociedad dominante es su coherencia interna, su organización social, así como el mantenimiento de sus propias tradiciones, leyes y costumbres, incluso la autoridad política local."¹⁷⁸

Aunque hablemos de las ya tan mencionadas costumbres indígenas, es necesario reconocer que las costumbres de hoy no son, necesariamente, las costumbres ancestrales; en aquéllas ha intervenido el asedio de los nuevos tiempos: asimilan normas europeas y mexicanas contemporáneas. Es decir que éstas se reformulan y van cambiando para adecuarse a sus necesidades hasta aceptarlas como propias, pero no por ésto, son menos válidas. En efecto, el derecho consuetudinario es también evolutivo y la evolución va de la mano con la historia. Entonces, ¿puede argumentarse como válido su sustento histórico?. La respuesta es sí. Por el contrario de lo que

¹⁷⁸ Rodolfo Stavenhagen, "Los derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional" en Cuadernos del Instituto IIS, UNAM, p.109.

muchos piensan, estas costumbres no representan un lastre o un estancamiento para el desarrollo del país. Al contrario, ayudaría a aportar nuevas ideas de cambio.

Pero con todo, el derecho de los pueblos indígenas sigue teniendo en el momento actual una especificidad propia y una eficacia real que quieren mantener y fortalecer. La prueba más clara de ello es que, "de los conflictos que efectivamente llegan a saltar a la luz pública dentro de las comunidades mixtes (en Oaxaca) y a requerir la intervención de las autoridades, en aproximadamente el 90 % de los casos de resolución se produce en el interior de la comunidad, y únicamente cuando se trata de delitos muy graves (como por ejemplo el homicidio o el cultivo de marihuana en gran escala) el asunto se turna a las autoridades de la justicia estatal."¹⁷⁹ En este sentido podríamos hablar por tanto, de que las comunidades mixtes disponen de un alto grado de autonomía de hecho en el nivel jurídico.

En los hechos, no significaría mucho si se reconocen los títulos y poderes jurídicos de los indígenas, empeñados en sostener su identidad y conducir su vida, si no existe una razonable admisión del valor de sus propias instituciones y prácticas jurídicas. El derecho estatal no puede arrasar al consuetudinario.

En la medida en que lo anterior ocurra, la nación estaría aboliendo a los pueblos indígenas, y el ciudadano nacional (el que establece la ley) suprimiría al hombre indígena. Es decir, prevalecería la estructura jurídica por un lado, y la concepción de ciudadano que hoy se tiene en México. Por lo tanto, sólo habría leyes para los 'ciudadanos' con las características y necesidades que dicta la Constitución. Pero qué pasaría con aquellos individuos o colectividades que no son iguales, no por ser inferiores, sino por que sus necesidades y demandas son diferentes.

Por otro lado, tampoco puede admitirse que el uso de costumbres indígenas suprima o viole los derechos fundamentales del hombre. Sin embargo, es importante reconocer la conquista histórica, irreductible y necesaria que han logrado los pueblos indígenas. De

¹⁷⁹ Adolfo Regino, "Autonomía y derecho indígena" en Coloquio sobre derechos indígenas, México, Instituto Oaxaqueño de las Culturas – Gobierno del Estado de Oaxaca, 1996, p.159.

ahí que el artículo 8 del Convenio 169 de los PIT reconozca: los pueblos indígenas "tienen el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional".

El debate que hoy en día prevalece sobre el derecho escrito y sobre las costumbres está de más. Así como el ser humano, también logró un reconocimiento dentro de un estatuto jurídico como individuo universal; las colectividades que habitan en los pueblos indígenas, también tienen que ser reconocidas. No quiere decir que una esté por encima de la otra, simplemente que debe de existir una cohabitabilidad.

En una entrevista¹⁸⁰ con Héctor Díaz-Polanco, estima que el debate en torno a los derechos y cultura indígenas se ha convertido en un tipo de "convenio con equivocaciones", y considera que "se ha enredado el proceso de su reconocimiento hasta convertirse en un callejón sin salida". Afirma que el gobierno no ha querido reconocer la autonomía en términos territoriales; y tampoco ha establecido el reconocimiento de autogobierno, ni la incursión de un nivel adicional de gobierno en el sistema de organización federal; es decir que no ha querido distinguir un tercer nivel complementario al federal, al estatal o al municipal que correspondería a un tipo de autogobierno indígena o un orden de gobierno adicional a los tres persistentes en el sistema federal.

El gobierno federal ha tratado de remediar lo anterior y de darle una solución a las demandas indígenas con la nueva ley aprobada sobre remunicipalización. En 1999 fue aprobada una reforma al artículo 115 constitucional, en la que "los municipios podrán asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas respectivas."¹⁸¹ Sin embargo, especifica también que dicha reforma no quiere decir que pueda crearse una

¹⁸⁰ Entrevista realizada por Elizabeth Velasco tomada del Excelsior, febrero 10 de 1997, pp.10-11.

¹⁸¹ De la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado el jueves 17 de junio de 1999.

estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios. Esto quiere decir, que dejan muy claro que no puede interpretarse esta ley con el objetivo que crear un nuevo orden de administración y mucho menos de gobierno. Con lo anterior, se deja a un lado la posibilidad de que las asociaciones de municipios no puedan ni deban tener una connotación política que por sí misma otorgue nuevas atribuciones a los municipios.

Sin embargo, la realidad de México ha demostrado que es necesario y prioritario que la Constitución mexicana y sus leyes respondan a la situación actual del país. Sería un grave error histórico si el gobierno se empeña en seguir haciendo esa división tan tajante entre la realidad y la juridicidad en materia indígena. No pueden negarse los brotes de autonomías indígenas como los que en Chiapas se han proclamado como municipios autónomos:¹⁸² Sakamch'en de los Pobres, San Pedro Chenalhó, Santa Catarina, Nuevo Bochil, Jitotol, Simojovel Huitiupán, Sabanilla, Francisco Villa, Independencia, Benito Juárez, La Paz, Tierra y Libertad, Flores Magón, Ernesto Che Guevara y algunos más. Tampoco pueden negarse las prácticas en Oaxaca de elección de autoridades por usos y costumbres y que hoy en día 412 municipios funcionen bajo este régimen. No hay que olvidar que en este estado como en Quintana Roo, hay dos leyes secundarias en materia indígena que avalan estas prácticas.

Se tiene que reconocer esta realidad adecuando las leyes. Se tratarían de reconocer los espacios de participación indígena al interior de los pueblos indígenas y de modificar los mecanismos para que haya mayor representación directa con el exterior. En la pasada Legislatura (LVII), en la Cámara de Diputados únicamente habían 13 indígenas:¹⁸³ 8 diputados indígenas pertenecientes al PRI, 4 al PRD y 1 al PVEM. ¿Sólo trece diputados indígenas pueden representar a todos los indígenas del país? Con esta adecuación de la ley, se reconocería el autogobierno indígena, el cual no intenta crear derechos territoriales ni un piso adicional de gobierno ni una jurisprudencia indígena propias.

¹⁸² La Jornada, 12 de junio de 1998, p.10.

¹⁸³ Marcalino Díaz, Diputado Federal, "La participación de los Pueblos Indígenas" en la conferencia Dilemas de la Democracia en México, IFE-CIESAS, México, febrero 2000, (ponencia).

Al reconocer esta forma alternativa de poder, únicamente se estaría buscando la eliminación de la segregación. La autonomía, es precisamente el remedio perfecto para resolver una desintegración que está ya en proceso. No hay que perder de vista que la propuesta de construir un proyecto alternativo desde la base, es lo novedoso del movimiento indígena. Es necesario permitir los canales de expresión así como los de participación. Lo anterior estaría contribuyendo a resolver una deuda histórica pendiente.

CONCLUSIONES Y PROPUESTA.

Las reformas políticas que se han venido dando permiten una mayor participación de los ciudadanos, pero exigen planteamientos que nos conduzcan a concluir en propuestas que permitan una mayor participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones.

Existe hoy en día una exigencia explícita de los pueblos indígenas por el reconocimiento a la diversidad. Como hemos visto, existe en Oaxaca y Quintana Roo un movimiento etno-político muy importante que ha reivindicado por un lado el respeto a su cultura, pero por el otro su participación política en la sociedad. Lo anterior se ha visto reflejado en las reformas constitucionales que han tenido estos dos estados al reconocer la diversidad de su población y permitir así la participación indígena en la vida nacional.

El reconocimiento de los derechos indígenas que los gobiernos de Oaxaca y Quintana Roo hicieron al modificar el marco jurídico que regulaba la vida interna de estos dos estados, representa, a la fecha, el establecimiento de un nuevo pacto político que, basado en el reconocimiento y la valoración del carácter multicultural de sus sociedades, incluye el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía política.

Al contrario de lo que se creía, el reconocimiento de los derechos indígenas y el admitir la autonomía política de éstos no propició ninguna separación en sus territorios. Estos cambios eran fundamentales para la democratización de estas entidades federativas. A los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos de la personalidad jurídica, la ley les reconoce ciertos derechos. Uno de los más importantes es el reconocimiento del sistema electoral consuetudinario, comúnmente llamado de "usos y costumbres".

En efecto, las constituciones de Oaxaca y Quintana Roo reconocen los procedimientos de elección de autoridades indígenas; en consecuencia, existen dos formas de elección de las autoridades municipales: por partidos políticos como en el sistema nacional, y

por el sistema electoral consuetudinario, para pueblos y comunidades indígenas. En los hechos, los gobiernos de Oaxaca y Quintana Roo piden a los municipios si quieren elegir sus autoridades por medio del sistema de partidos (en comicios con votación en urnas) o por medio del sistema consuetudinario (elección pública en asambleas o con la participación de los ancianos). En el segundo caso, la elección se verifica cada año (en lugar de cada tres) y las autoridades municipales no reciben salario.

Bajo este esquema podemos ver que ha habido una inclusión política de la población indígena en Oaxaca y Quintana Roo basándose en el reconocimiento y valoración de las culturas indígenas como un componente importante de la sociedad mexicana. Se ha registrado cómo este mecanismo ha servido de válvula de escape a conflictos entre autoridades estatales y pueblos indígenas. Situación diferente en Chiapas y Guerrero, por ejemplo, donde se siguen registrando fuertes enfrentamientos entre la población de estos estados y las autoridades. Sin embargo, no puede dejarse de reconocer que con los cambios a la constitución y el reconocimiento de los derechos indígenas en Oaxaca y Quintana Roo, ahora se propicien otro tipo de problemas como luchas de poder a nivel local. Lo que se puede decir es que los cambios legales han abierto un periodo de redefinición de las correlaciones de fuerzas locales y de los mecanismos y administración del poder local, que requieren también de muchas observaciones.

En el área jurídica se ha visto el cambio a favor de un reconocimiento de los derechos indígenas, es un gran paso, pero ahí no acaba la tarea. En la práctica tiene que verse reflejado este nuevo pacto político. Por tanto, debe incluir el establecimiento de un esquema institucional que garantice el ejercicio pleno del derecho de los pueblos indígenas a la autonomía política; que es el derecho de los pueblos indígenas a gobernarse siguiendo sus propias tradiciones políticas, de organizarse y gobernar su vida política interna de acuerdo con sus propios valores, instituciones y mecanismos: el autogobierno.

No obstante, la ley y la práctica no deben enfocarse únicamente al interior de los pueblos indígenas. Así como ya se garantizó a través de reformas constitucionales y de leyes secundarias, de alguna manera, la participación de los indígenas dentro de sus

comunidades, el reto ahora es la inclusión política (más no asimilación) de la población indígena al nivel estatal y federal. Será entonces necesario que en la legislatura local exista una representación indígena en calidad de diputados plurinominales o bien que un porcentaje de las posiciones de los partidos políticos estén considerados para los indígenas en una representación real y ocupadas por personas de ese origen; será también necesario que en los ayuntamientos de las capitales de los estados estén representados los indígenas que viven en las ciudades mediante una regiduría de asuntos indígenas con sus respectivas estructuras.

De igual modo, en las ciudades con población indígena, al igual que en las comunidades, debe integrarse un consejo indígena. De esta manera se podrán crear programas que permitan la elevación del nivel de vida de los habitantes indígenas de las ciudades; así mismo en la selección de candidatos para la diputación federal los partidos políticos deberán considerar a los indígenas, o bien considerar una representación proporcional para los mismos. Esta inclusión efectiva deberá ser promovida mediante otros mecanismos institucionales que, tomando en cuenta la realidad multicultural, se instrumenten, quizá, tanto de elementos de la tradición política indígena, como de la occidental.

Los gobiernos federal y estatales deben asumir cabalmente su compromiso de fortalecer la participación de los pueblos indígenas en los espacios políticos y culturales a efecto de que se les brinde mayor oportunidad de acceso en las dependencias de gobierno. Transformar las estructuras gubernamentales especializadas en asuntos indígenas implicará dar plena cabida a los representantes de los pueblos indígenas para que de esta forma se escuchen sus peticiones en el interior del gobierno, permitiéndoles participar juntos en todos los espacios de gobierno. Solamente así se estarán abriendo espacios de participación real y una democracia auténtica, entonces sí, podrá hablarse de una verdadera Reforma del Estado.

Pero la gran interrogante se desarrolla pensando si es suficiente el reconocimiento de los derechos indígenas únicamente en la ley: por un lado las reformas constitucionales tienen vacíos muy importantes como los que mencioné anteriormente; pero por otro

lado, ¿es suficiente la ley cuando tal vez en la práctica sigue imperando el autoritarismo y la discriminación? Otra cuestión que surge es si es posible realmente un cambio en la práctica, ya que no todos los indígenas tienen conocimiento de las transformaciones que se han hecho en el papel. Además, ¿cómo construir un verdadero modelo multicultural que no solo incluya a los indígenas (del campo y de ciudades), sino también a los mestizos de las ciudades? ¿Cómo llegar a una verdadera inclusión política de los indígenas, si se les discrimina constantemente y a todo nivel?

Estas preguntas que surjan a raíz de las transformaciones que han derivado de los cambios constitucionales en reconocimiento del multiculturalismo de la sociedad mexicana, no podrán resolverse únicamente con la ley. Es por esto, que esta conclusión se articula con la propuesta de educación: una educación multicultural.

El Estado mexicano deberá crear las condiciones de reconocimiento a otras culturas, así como garantizarles los medios y espacios políticos y educativos que permitan, a los pueblos indígenas, generar sus propios proyectos y políticas educativas y culturales que les dé cohesión interna, así como una redefinición de su identidad. Tendrán que construirse mecanismos donde se expongan y se oigan las demandas que éstos tienen y cimentar así un modelo de nación multicultural –que necesariamente tiene que incluir un nuevo contrato social entre el Estado y los pueblos indígenas- que reconozca la diversidad, no como reservas, sino como sujetos participativos y promotores de un cambio.

Políticas de reconocimiento: educativas y culturales.

Ante la necesidad de acomodar la diversidad dentro de un Estado nacional que sólo ha construido espacios de participación para la élite gobernante, es necesario diseñar nuevas políticas de participación. Estas políticas no pueden ser elaboradas únicamente bajo el supuesto de que ya están reconocidos en la constitución los derechos de los pueblos indígenas. Este reto va mucho más allá del mero reconocimiento jurídico.

Las nuevas políticas a considerar estarían basadas en el reconocimiento de la identidad y de la autenticidad de cada grupo cultural. Asegurar que deje de haber ciudadanos de

“segunda clase”, para dar paso a que los pueblos indígenas tengan la oportunidad de ser ellos mismos sin impedimentos. Lo que se entiende por identidad es quiénes somos, de dónde venimos. Por lo tanto es el referente con el cual nuestras opiniones, demandas, decisiones o aspiraciones alcanzan sentido. Es importante decir que la identidad de cierto grupo no se elabora en el aislamiento. Las identidades se formulan, se reelaboran e incluso se inventan teniendo siempre como trasfondo el exterior que los rodea. Incluso se construyen por oposición al “otro”. Es decir, el desarrollo de las identidades es un proceso dialéctico. De esta manera es como cobra una nueva importancia el reconocimiento “del otro”. La identidad de alguien dependerá en forma decisiva, de la interacción con otras.

Por lo tanto, la teoría multiculturalista parte de la premisa que al no dar este reconocimiento del “otro” puede llegar a representar una forma de opresión. La propuesta encaminada al diseño de nuevas políticas, tendrá que incluir conceptos de reconocimiento, de respeto y tolerancia. Sólo así, la diversidad podrá sobrevivir y no estará condenada a seguir resistiendo aquellos proyectos empeñados en conducir a la sociedad hacia formas homogéneas de organización política y cultural. Será imposible seguir analizando y estudiando los acontecimientos mundiales sin considerar las distintas aristas de la pluralidad y sus desafíos.

La política del reconocimiento exige que todos consideremos el igual valor de las diferentes culturas, sin pretender igualar sus particularidades y sin poner a unas por encima de las otras. Es necesario que no sólo se hagan políticas que les permitan sobrevivir, sino que se reconozca su valor. Con estas políticas de reconocimiento pueden planearse las medidas que permitan la construcción y la invención de espacios compartidos para los diferentes grupos, contrarrestando la homogeneización intransigente. Es decir, no reivindicando la política de la dignidad igualitaria que trataba de resolver la desigualdad y la pobreza por medio de la igualación, siendo una política ciega a las diferencias como reflejo de una cultura hegemónica.

Sin embargo tampoco se trata de recurrir a la política de la diferencia, en la que se exalta la identidad única del individuo o del grupo, exalta el hecho de que es distinto

de todos los demás. Con este tipo de política se estaría fomentando de alguna manera los fundamentalismos y regionalismos exaservados, ya que cada quien debe ser reconocido por su identidad única.

Por lo tanto, me parece que recuperar la idea de ciudadanía multicultural (no en el sentido puramente liberal del siglo XIX) permitiría derrocar la idea de la identidad cimentada en la pertenencia de un grupo en particular, y permitiría a la vez reconocer la diversidad de quienes la ejercen. De esta manera, la ciudadanía puede brindar una nueva forma de pensar y acomodar la diversidad: todos tienen derechos iguales por ser ciudadanos de un territorio y a la vez reconoce que esos ciudadanos no son iguales pues tienen diferentes culturas, ideologías y cosmovisiones, por lo que también tienen que ser reconocidas esas diferencias.

La cuestión que podría ser debatida aquí, es que muchos argumentarían que en cierta medida ya se ha abierto una puerta. En el sentido que existe la Constitución mexicana que otorga derechos a sus ciudadanos, pero también existen leyes secundarias (los casos de Oaxaca y Quintana Roo) que reconocen los derechos indígenas. De esta manera se podría defender que se está logrando, de alguna forma, la combinación de derechos ciudadanos fundamentales con los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

No puede dejarse de reconocer, que lo anterior efectivamente es un gran avance. Pero sería una falacia afirmar que de esta forma ya están resueltos los problemas derivados de la diversidad. La dificultad que surge, es cómo hacer para que una vez que ya existen los mecanismos jurídicos, los pueblos indígenas sepan que tienen esas herramientas para garantizar su reconocimiento. Pero también por otro lado cómo hacer para que el resto de la población acepte que hay diferencias ya reconocidas con las que pueden convivir y crear una unidad, a partir de la diferencia sin tratar de homogeneizar.

Un terreno que puede ser explotado y cultivado para que realmente en la práctica se acepte la diversidad es el de la educación. No se trata de una educación únicamente enfocada a los pueblos indígenas, sino también para el resto de la sociedad. A través

de ésta pueden alterarse ciertos cánones de pensar y de actuar. Hablar de educación, no es sólo pensar en programas, sino en un gran proyecto educativo que pueda modificar la tendencia de los grupos dominantes que afirman su hegemonía inculcando una imagen de inferioridad a los pueblos indígenas y no indígenas. Ésto trae como consecuencia que los niños crezcan con juicios equivocados de lo que es la convivencia y el respeto a la diferencia.

Un proyecto global sobre la educación, aparte de permitir programas para que los pueblos indígenas puedan impartir clases en su lengua o que haya una expresión de su cosmovisión, hecho que ya se lleva a cabo, también se trata de que a nivel nacional se sepa reconocer ese pensar diferente de los pueblos indígenas. Un proyecto educativo que introdujera elementos y conceptos sobre el reconocimiento, el respeto y la tolerancia, ampliaría el criterio y la sensibilidad para poder reconocer que la cultura de los pueblos indígenas, sus usos y costumbres han ayudado y contribuido a la sociedad entera, por lo que tienen algo importante que decir y que expresar a los demás. Y el resto de la sociedad tendrá que ser capaz de dejar de ver lo "diferente" como algo extraño y ajeno.

Educación multicultural: un instrumento de lucha.

Con la industrialización y la irrupción del capitalismo, la educación se puso al servicio de los fines económicos y políticos del Estado y, a través de él, de la clase dominante. Sin embargo, hoy en día México es una sociedad plural y ningún otro objetivo puede compararse en importancia al de una educación para el reconocimiento. México tiene una sociedad multicultural. Este hecho está exigiendo un proyecto educativo que insista en el valor de la diversidad y el respeto a la diferencia. La convivencia entre diferentes culturas y pensares es hoy, y lo será más en el futuro, el principal reto que debe orientar la acción educativa. Deberán introducirse estos valores entre los principios que inspiren una política educativa.

Cuando se habla de un proyecto educativo que incluya e inculque los conceptos de reconocimiento, participación, respeto y tolerancia, es hablar de un proyecto de educación multicultural. El encuentro entre culturas, costumbres e intereses está

creando problemas de convivencia y de marginación. La educación multicultural debe ir enfocada tanto para los pueblos indígenas como para el resto de la sociedad u otros grupos minoritarios. ¿Por qué tan extensivo? Porque tanto mayorías, como minorías somos intolerantes. La sociedad en su conjunto necesita reeducarse. Además de que ambas, mayorías y minorías, son "culturas", y una cultura es, ante todo, un sistema de símbolos, que poseen su propia eficacia, y cuya función consiste en establecer la comunicación entre los diferentes grupos. Convivir con la diferencia es hoy tanto un programa de acción social, como de investigación científica.

Esta propuesta de un proyecto educativo multicultural dirigido a todos los sectores y culturas de la sociedad, no va encaminada a plantear ni a delinear los posibles programas de educación punto por punto; tampoco a trazar los campos de acción en que deban desarrollarse dichos programas, lo anterior dependerá de una labor conjunta de educadores, normalistas, sociólogos y psicólogos. Esta propuesta da un panorama y algunas orientaciones para la acción. Sembrar esa semilla que pueda servir para futuras investigaciones y así poder plantear de qué forma se pueden aterrizar estas ideas a través de acciones concretas.

Cada cultura transmite valores de solidaridad e igualdad humana, así como estereotipos de rechazo y recelo ante "el otro". En este sentido, la sociedad en la que vivimos nos enseña no sólo a respetar y a rechazar, sino a quiénes y en qué grado debemos hacerlo. Es por eso que a través de la educación es como puede cambiarse esa malla oculta de prejuicios. A través de instituciones y políticas educativas deben transmitirse los valores de respeto y solidaridad, pues la praxis cotidiana socializa a los niños en prejuicios y estereotipos negativos, rechazando al que no es igual a nosotros.

Los interlocutores de esta diversidad son los pueblos indígenas y la cultura hegemónica protagonizada por el Estado nacional y el resto de la sociedad, la cuestión es cómo lograr esa comunicación intercultural: logrando construir bases para un intercambio recíproco de igualdad y respeto a la existencia diferenciada del otro. El problema hoy no es tanto el reconocimiento del derecho a la comunicación y convivencia entre diferentes culturas e intereses, sino más bien el de la creación de las condiciones reales para que

pueda ejercerse. De este modo, si se quiere desactivar el potencial conflictivo que amenaza a la sociedad mexicana, es urgente elaborar un proyecto que cambie las relaciones entre pueblos indígenas, mestizos y Estado nacional y que conduzca a la integración social de las diferentes culturas y cosmovisiones.

Sin embargo, es necesario establecer que el buscar una integración social, no debe ser entendida como una asimilación que anule la identidad. La asimilación estaría encubriendo un acto de violencia porque es la imposición de la cultura dominante. Mientras que la integración no afecta únicamente a los pueblos indígenas, sino también al resto de la sociedad. Es un asunto que pone en cuestión la relación entre las diferentes culturas. De esta premisa hay que partir para que un proyecto educativo realista de integración social no se dirija solamente a las minorías, sino también a las mayorías. Se trata de asentar la relación y la comunicación intercultural para sembrar las condiciones de intercambio recíproco: **la igualdad y el respeto a la diferencia.**

De esta manera el intercambio recíproco, y no sólo hacia una de las partes como se ha intentado hacer siempre, garantiza la existencia de culturas diferentes. Y por el contrario de lo que la visión occidental nos ha hecho creer, la naturaleza humana extrae su verdadero significado a partir del conjunto de sus diferencias. Traducidos estos principios generales para reconocer la diversidad, a términos concretos, el proyecto educativo busca colocar a los pueblos indígenas y a las minorías en una situación que les permita ser participantes activos en la vida económica, política, social, cívica y cultural de México. Reconociéndolos como lo que ya son: sujetos sociales activos. Se trata ahora de abrir los espacios para que no sólo participen a través del conflicto, como siempre lo han hecho, sino que ahora se incorporen a la construcción de un nuevo pacto social dentro del Estado mexicano.

Ahora bien, ¿por qué la insistencia en un proyecto educativo a nivel nacional que involucre tanto a las minorías como a las mayorías?. Porque su principal reto es el cambio de actitudes de ambas partes. No importará que el Estado nacional tenga un nuevo pacto con los pueblos indígenas al reconocer sus derechos, si el resto de la sociedad y la élite gobernante sigue pensando y actuando como hasta ahora. La

tolerancia, el respeto mutuo y la aceptación de la diferencia son aquí claves fundamentales.

No puede negarse que la idea de un proyecto educativo para un cambio de mentalidad y de actitudes será siempre una apuesta a largo plazo y de resultados inciertos. Sin embargo, es imposible exagerar su importancia de cara a establecer las condiciones de convivencia para la diversidad. Bajo este orden de ideas, la educación se revelará como un instrumento capital. Sólo de esta manera se podrán combatir desde su raíz los problemas de intolerancia y de no reconocimiento a lo distinto. El paradigma del pluralismo cultural lleva consigo el desterrar la popular teoría del evolucionismo unilineal, que sostiene que la historia ha avanzado y “progresado” de lo más imperfecto a lo más perfecto, de lo inferior a lo superior, de las culturas salvajes y bárbaras a las civilizadas; y por lo tanto se ha admitido el supuesto tan peligroso e incorrecto de que existen culturas superiores e inferiores.

Esta propuesta entra eficazmente a hacer del sistema educativo un instrumento de lucha contra los prejuicios y de convivencia plural. Un proyecto educativo multicultural insiste en la necesidad de un cambio de actitudes y la eliminación de toda fuente de discriminación. Trata de lograr una convivencia armónica y de reconocimiento entre culturas distintas y parte del postulado de que una auténtica comunicación intercultural sólo es posible sobre las bases de la igualdad, la no discriminación y el respeto a la diversidad. Este respeto a la diversidad tiene que estar encaminado hacia ambas partes, es decir, tanto para los pueblos indígenas, como para las escuelas en ciudades. Sin dejar de crear también programas específicos para cada uno de ellos. Pero el énfasis de inculcar un proyecto educativo nacional con los conceptos de respeto, tolerancia y reconocimiento, no pueden dejarse de lado.

Enseñando desde la infancia el hecho diferencial, el niño, tanto indígena como mestizo, aprenderá a asumirlo con normalidad. De esta manera se lograría una doble posibilidad para los pueblos indígenas: la preservación y el desarrollo de su identidad cultural por una parte, y por la otra, su inserción y participación óptima en la sociedad (más no su

asimilación). Se estaría participando en la construcción de la unidad dentro de la diversidad.

La educación multicultural, si quiere servir de instrumento de integración social y de diálogo intercultural, no debe ir dirigida solo a los pueblos indígenas, sino también al resto de la sociedad. De cara a la mayoría, el rechazo del otro, ya sea encubierto como exigencia de asimilación o como defensa excluyente de la diferencia, debe ser combatido con una educación que huya de la tentación de superioridad y hegemonía, e insista en la naturaleza esencialmente plural de las sociedades actuales. De cara a las minorías, el proyecto de educación multicultural debe proponerse hacer frente a la doble tentación que se deriva de su situación marginal: el encierro en su propia cultura o el olvido de ésta.

Como instrumento que promueva la unidad, la educación multicultural debe insistir tanto en las mayorías como en las minorías, en la aceptación de la alteridad y en la urgencia de aprender a convivir con la diferencia. El valor del reconocimiento debe convertirse en la premisa que inspire el proyecto de educación multicultural.

En la medida en que haya los instrumentos jurídicos que reconocen los derechos y costumbres indígenas por un lado, pero por el otro sepamos imaginar y construir proyectos de educación que eduquen en el reconocimiento y en la tolerancia, estaremos entonces construyendo también un modelo multicultural. Se estarán abriendo espacios donde cohabite la diversidad, donde haya respeto e intercambio de ideas. De aquí que derive la importancia de los conceptos de reconocimiento y respeto. La democracia es el triunfo de las mayorías, pero la piedra de toque de una verdadera y auténtica democracia es el respeto y reconocimiento a las minorías, sean éstas políticas, ideológicas, religiosas, lingüísticas o étnicas.

El camino del reconocimiento, del respeto, de la tolerancia y del pluralismo cultural, y por ende de una auténtica democracia, es largo, difícil y complejo. Pero las dificultades no deben impedirnos el caminar hacia una sociedad plural pero solidaria, donde puedan

convivir las diversas culturas, con amor a su propia identidad, pero con respeto a la ajena. Hay que apostar sin miedos por un México multicultural.

La educación multicultural se hace imprescindible en todos los niveles. Si ahora México ya no es un país homogéneo, en el futuro lo será menos. Los niños con una educación distinta serán los protagonistas del siglo XXI. La educación multicultural –el aprender y enseñar a convivir en la diferencia- es un desafío y una meta para todos: politólogos, políticos, abogados, educadores, sociólogos, hombres, mujeres y jóvenes, ciudadanos en general tendremos que imaginar y construir los nuevos espacios donde pueda *cohabitar la diversidad. Ésta es una tarea ineludible del presente histórico.*

ANEXO: Cuadro comparativo entre el Convenio 169 de la OIT, los Acuerdos de San Andrés, la propuesta de iniciativa de la COCOPA, las Observaciones del Gobierno, la legislación de Oaxaca y Quintana Roo en materia indígena.

Convenio 169 de la OIT (27 de junio de 1989)	Acuerdos de San Andrés Larráinzar (Mesa 1. Textos) (16 de febrero de 1986)	Iniciativa de la COCOPA (23 de noviembre de 1996)	Observaciones del Gobierno a la iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1996)	Legislación de Oaxaca en materia indígena (marzo de 1998)	Legislación de Quintana Roo en materia indígena (julio de 1996)
<p>El presente Convenio se aplica:</p> <p>a) ...</p> <p>b) a los pueblos en países independientes considerados indígenas por el hecho de haber descendido de poblaciones que habitaban en el país o a la época de la conquista o la colonización y de establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones culturales, económicas, sociales, políticas, o parte de ellas... (Párr.1 y pp II.2)</p> <p>La autonomía es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación expresada como un marco que se contamina como parte del Estado Nacional... 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. (pp II. 2, párr)</p> <p>Resulta pertinente reconocer el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía, en tanto colectivos con cultura diferentes y con espíritu para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del Estado Nacional. (pp II.2 3er. párr.)</p>	<p>Lo que está subrayado fue modificado o eliminado por el Gobierno.</p> <p>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 de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones económicas, culturales, políticas, o parte de ellas.</p> <p>Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre expresión de ésta, como autonomía como parte del Estado mexicano, para:</p>	<p>Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno.</p> <p>La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, a los cuales, en los términos de esta Constitución, se les reconoce el derecho a la libre determinación que se expresa en un marco de autonomía respecto a sus formas internas de convivencia económica, política y social, y de organización cultural. Dicho derecho les permitirá:</p>	<p>El Estado de Oaxaca tiene una composición étnico-plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente, en ellos han construido sus culturas específicas, que es lo que los diferencia del resto de la población del Estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que la presente Ley les reconoce. (artículo 2)</p>	<p>Comunidad indígena maya es aquella, en la que sus individuos descienden de poblaciones que habitaban antes de iniciarse la colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones económicas, culturales y políticas o parte de ellas. (artículo 4 párraf. 1)</p>	<p>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 Mexicano. (artículo 42)</p> <p>La autonomía es la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como partes integrantes del estado de Oaxaca... para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas con su territorio relacionado con su autonomía, tierra, recursos naturales, organización de justicia, educación, lenguaje, salud y cultura. (artículo 3 párraf. 4)</p>

<p>Convenio 169 de la OIT (27 de junio de 1988)</p>	<p>Acuerdos de San Andrés Larráizuri (Mesa 1) (16 de febrero de 1988)</p>	<p>Iniciativa de la COCOPA (28 de noviembre de 1996)</p>	<p>Observaciones del Gobierno a la Iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1996)</p>	<p>Legislación de Oaxaca en materia indígena (marzo de 1998)</p>	<p>Legislación de Quintana Roo en materia indígena (julio de 1998)</p>
<p>1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y fundamentales sin obstáculos ni discriminación. Este Convenio se aplicará sin distinción a los hombres y mujeres de esos pueblos.</p> <p>2. No deberá emprenderse ninguna forma de fuerza o de coacción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio. (artículo 3)</p>	<p>Los pueblos indígenas podrán decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente (PN 3.1 y PP 1.2)</p> <p>El Estado debe reconocer y respetar las especificidades culturales, los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas, garantizando el respeto a los derechos humanos (PN 3.3 y 5.1)</p> <p>Que los juicios y decisiones sean convalidados, mediante procedimientos simples, por autoridades jurisdiccionales del Estado (PN 3.3)</p> <p>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. (PP 1.3)</p>	<p>Lo que está subrayado fue modificado o eliminado por el Gobierno.</p> <p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización económica, política y cultural;</p> <p>II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías humanas y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;</p>	<p>Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno.</p> <p>Artículo 4°</p>	<p>Cada pueblo o comunidad Ind. tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus normas, usos y costumbres. (art.9)</p> <p>El Estado de Oaxaca reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, basados en sus tradiciones ancestrales... (art. 28)</p> <p>Las autoridades estatales, municipales y tradicionales, respetarán integralmente la dignidad y derechos individuales de los indígenas, tratados con el respeto que deriva de su calidad como persona. La misma obligación tendrán con relación a los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas. (art 6)</p>	<p>... el reconocimiento de los derechos, cultura y organización de Ind. mayas se sujetará al respeto de los der. humanos establecidos en el Conv. 169 (art.5)</p> <p>El Estado de Quintana Roo reconoce las normas internas de los indígenas mayas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, de conformidad con la Ley de Justicia Indígena del Estado, la Constitución General de la República y la particular del Estado. (artículo 14)</p>
<p>1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar con los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. (artículo 2)</p>	<p>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 igualdad.</p>	<p>II. Elegir a sus autoridades municipales y ejercer sus formas de gobierno interno, siempre y cuando se garantice el respeto a los derechos políticos de todos los ciudadanos y la participación de las mujeres en condiciones de igualdad.</p>	<p>... Así mismo, tendrán el derecho de adoptar libremente su toponimia, cultura, lengua y formas de gobierno tradicional, del pueblo indígena al que pertenecerán. ... (artículo 13)</p>	<p>Los indígenas mayas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad, y a ser reconocidos como tales. Asimismo tienen derecho a decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica y política. (artículo 11)</p>	

<p>Convenio 109 de la OIT (27 de junio de 1989)</p>	<p>Acuerdos de San Andrés Lanzariz (Mesa 1) (16 de febrero de 1996)</p>	<p>Iniciativa de la COCOPA (29 de noviembre de 1998)</p>	<p>Observaciones del Gobierno a la Iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1998)</p>	<p>Legislación de Oaxaca en materia indígena (marzo de 1998)</p>	<p>Legislación de Quintana Roo en materia indígena (julio de 1998)</p>
<p>La utilización del término "tierras" deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. (artículo 13, párr.2)</p> <p>Los problemas deberán tomarse medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan. (artículo 7, párr.4)</p>	<p>Ampliar y fortalecer su representación política en las legislaturas y en el gobierno (local y nacional) con respeto a sus tradiciones (PN 3.2, 5.1 y PP 11.5.g)</p> <p>Es indispensable y urgente asegurar la perduración de la naturaleza y la cultura en los territorios que ocupan y utilizan de alguna manera los indígenas, según la definición del artículo 13.2 del Convenio 109 de la OIT.</p> <p>Derecho de los pueblos indígenas de acceder de manera colectiva al uso y destino de los recursos naturales, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación. (PP 11.6.g)</p>	<p>Lo que está subvertido fue modificado o eliminado por el Gobierno.</p> <p>IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales;</p>	<p>Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno.</p> <p>III. Fortalecer su participación y representación políticas de conformidad con sus especificidades culturales;</p>	<p>Territorio indígena. Es la porción del territorio nacional que define el ámbito espacial, natural, social y cultural en donde se asientan y flora (...) desenvuelven los pueblos y comunidades indígenas; en ella, el Estado Mexicano ejerce planamente su soberanía, el Estado de Oaxaca su autonomía, y los pueblos y comunidades indígenas expresan su forma específica de relación con el mundo. (art. 3 párr. 5)</p>	<p>Las comunidades indígenas tienen derecho al respeto pleno de (...) la protección (...) de las propiedades de la fauna y flora, (...) conservación de su medio ambiente y a otras formas de protección de los recursos naturales, de tal modo que éstas sean sustentables así como compatibles con la libre determinación de los indígenas mayas para la preservación de sus recursos naturales. (artículo 16)</p>
<p>Reconocimiento de sus derechos culturales; desarrollar su creatividad y diversidad cultural (PN 5.1)</p> <p>Promover el desarrollo de los diversos componentes de su identidad y patrimonio cultural (PP 11.6.g)</p> <p>Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de dichos pueblos y deberá respetarse la integridad de valores y sus prácticas. (art.5, párr. a y b)</p> <p>Deberá recurrirse a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos. (artículo 30 párrafo 2)</p>	<p>VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuran su cultura e identidad, y</p>	<p>V. Acceder al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras, respetando las formas, modalidades y limitaciones establecidas para la propiedad por esta Constitución y las leyes;</p>	<p>VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuran su cultura e identidad, y</p>	<p>Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho social a determinar libremente su existencia como tales; y a que en la Ley y en la práctica se reconozca esa forma de identidad social y cultural. (artículo 4)</p>	<p>Los indígenas mayas tienen derecho a que su idioma sea preservado... (art.12)</p> <p>Los indígenas mayas tienen derecho a practicar y revitalizar sus tradiciones y costumbres culturales... (art. 16)</p>
<p>Deberá darse a los pueblos indígenas de sus propios medios de comunicación instrumentos claves para el desarrollo de sus culturas. Para ello se proporcionará a las instancias respectivas, la elaboración de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación. (PP V.1.g)</p>	<p>VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.</p>	<p>VI. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, conforme a la ley.</p>	<p>Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de comunicación - periódicos, revistas, relaciones de radio, televisores, y demás análogos-, en sus propias lenguas y de acuerdo a la normatividad vigente, para reflejar debidamente la diversidad cultural del Estado. (artículo 26)</p>	<p>Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de comunicación en su idioma, de conformidad con la normatividad de la materia, para difundir sus tradiciones, usos y costumbres. (artículo 25)</p>	<p>Los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de comunicación en su idioma, de conformidad con la normatividad de la materia, para difundir sus tradiciones, usos y costumbres. (artículo 25)</p>

<p>Convenio 109 de la OIT (27 de junio de 1988)</p>	<p>Acuerdos de San Andrés Larraldiz (Jéssica T) (18 de febrero de 1996)</p>	<p>Iniciativa de la COCOPA (23 de noviembre de 1996)</p>	<p>Observaciones del Gobierno a la iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1998)</p>	<p>Legislación de Oaxaca en materia indígena (marzo de 1998)</p>	<p>Legislación de Quintana Roo en materia indígena (julio de 1998)</p>
<p>Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional. (artículo 26)</p>	<p>Que la educación que imparta el Estado sea intercultural (PN 3.5) Combatir toda forma de discriminación y conexión de desigualdades económicas y sociales (PN 4.1) En la Carta magna, asegurar la obligación de no discriminar por origen racial o étnico, lengua o sexo, creencia o condición social (PP V.1.g)</p>	<p>Lo que está subrayado fue modificado o eliminado por el Gobierno. La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con el concurso de los pueblos indígenas, promover el desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural.</p>	<p>...se sancionará... Al que discrimine culturalmente, en forma grave y por cualquier medio a los integrantes de un pueblo o comunidad indígena, (art. 18 párraf. 3) ...eliminar dentro del sistema educativo y en la legislación, la discriminación y adjetivos que denigren a los indígenas. (art. 24)</p>	<p>Las autoridades educativas promoverán la construcción de una nueva relación de equidad entre las comunidades indígenas, los sectores de la sociedad y el Estado... (art. 21) ...se adoptarán medidas eficaces para eliminar prejuicios, discriminación y los adjetivos que denigren a los indígenas. (art. 24)</p>	<p>El Estado, por conducto de sus instancias educativas garantizará que las niñas y los niños indígenas tengan acceso a la educación básica bilingüe y bicultural (art. 23) ... tienen el derecho de revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras por medio de la educación formal e informal su historia, idioma, tecnologías, tradiciones orales, filosofías, técnicas de escritura y literatura. (art. 22)</p>
<p>...asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. ...preservar las lenguas indígenas y promover el desarrollo y la práctica de las mismas. (art. 28 párraf. 2 y 3) Los programas y servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con estos últimos y deberán abarcar su historia, sus conocimientos técnicos, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. (art. 27 párr. 1)</p>	<p>Se ratifica el derecho a la educación bilingüe e intercultural; se establece como política de las entidades federativas, en consulta con los pueblos indígenas, la definición y desarrollo de programas educativos con contenidos regionales, en los que deban reconocerse su herencia cultural. (PP III.4) del conocimiento de diferentes prácticas culturales en los planes y programas de estudio de las instituciones públicas y privadas. (PN 3.4) Asegurar a los indígenas una educación que respete y aproveche sus saberes, tradiciones y formas de organización. (PN 3.5) Elevar a rango constitucional el derecho de todos los mexicanos a una educación pluricultural que reconozca, difunda y promueva la historia, las costumbres, tradiciones y, en general, la cultura de los pueblos indígenas. (PP III.3)</p>	<p>Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación. Las autoridades educativas, competentes, tomando en cuenta la opinión de los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.</p>	<p>El Estado, por conducto de sus instancias educativas garantizará que los niños y las niñas indígenas tengan acceso a la educación básica bilingüe e intercultural... tendrán derecho a establecer y participar en los sistemas educativos, para la impartición de la enseñanza en sus propias lenguas dentro del marco legal, incluyendo la participación social de los padres de familia y de las comunidades en el sistema educativo de sus escuelas (artículo 24)</p>	<p>El Estado, por conducto de sus instancias educativas garantizará que las niñas y los niños indígenas tengan acceso a la educación básica bilingüe y bicultural (art. 23) ... tienen el derecho de revitalizar, utilizar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras por medio de la educación formal e informal su historia, idioma, tecnologías, tradiciones orales, filosofías, técnicas de escritura y literatura. (art. 22)</p>	<p>El Estado, por conducto de sus instancias educativas garantizará que las niñas y los niños indígenas tengan acceso a la educación básica bilingüe e intercultural... tendrán derecho a establecer y participar en los sistemas educativos, para la impartición de la enseñanza en sus propias lenguas dentro del marco legal, incluyendo la participación social de los padres de familia y de las comunidades en el sistema educativo de sus escuelas (artículo 24)</p>

<p>Convenio 109 de la OIT (27 de junio de 1988)</p>	<p>Acuerdos de San Andrés Larráizzar (Mesa 1) (16 de febrero de 1996)</p>	<p>Initiativa de la COCOPA (29 de noviembre de 1996)</p>	<p>Observaciones del Gobierno a la iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1996)</p>	<p>Legislación de Oaxaca en materia indígena (marzo de 1998)</p>	<p>Legislación de Quintana Roo en materia indígena (julio de 1998)</p>
<p>...deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén ocupadas por ellos. A este respecto, deberá prestarse atención a la situación de los p. normas. (art.14 párr.1)</p>	<p>Políticas para proteger indígenas migrantes tanto en territorio nacional como en el extranjero. (PN 3.8 y PP III.7)</p>	<p>Lo que está subratado fue modificado o eliminado por el Gobierno. El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.</p>	<p>Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno. El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes o de circunstancias, residán dentro del territorio del Estado de Oaxaca. (art.2 párr.3)</p>	<p>Esta Ley protegerá a las com. afromayas y a los ind. pertenecientes a cualquier otro pueblo de otros estados de la Rep. y que por cualquier circunstancia, residán dentro del territorio del Estado de Oaxaca. (art.2 párr.3)</p>	<p>Los indígenas, cualquiera que sea su nacionalidad, que entren al territorio del Estado de Quintana Roo, por este solo hecho, recibirán la protección de sus derechos, costumbres, usos, tradiciones e idioma. (art.7)</p>
<p>...deberán respetarse los méritos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la expresión de los delitos cometidos por sus miembros. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre pronunciarlos penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia. (art.9 párr.1 y 2)</p>	<p>Garantizar el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado (PN 3.3 y PP III.2)</p>	<p>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 tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particularmente en el caso de quienes tengan el conocimiento de sus lenguas y culturas.</p>	<p>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 tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particularmente en el caso de quienes tengan el conocimiento de sus lenguas y culturas.</p>	<p>A fin de garantizar el efectivo acceso de los pueblos y comunidades indígenas a la jurisdicción del Estado, en los municipios, en los procesos penales, civiles, agrarios, administrativos o cualquier procedimiento que se desarrolle en forma de juicio, que sea competencia de las autoridades del Estado y en el que intervenga un miembro de algún pueblo indígena que ignore español, éste contará con un traductor bilingüe ya sea oficial o particular. (...) deberán tomar en consideración la condición, prácticas, tradiciones y costumbres de los miembros de los pueblos indígenas. (art.33 párrat. 1)</p>	<p>Toda promoción que presenten los indígenas ante las autoridades estatales o municipales, podrá ser redactada en su propia lengua. Las autoridades tienen el deber de recibirla, previniendo en términos de ley, la intervención de un traductor para darle respuesta en su propio idioma. (artículo 40)</p>
<p>...Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales. (art.10 párr.1)</p>	<p>Asegurar la responsabilidad del gobierno y de los pueblos interesados en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de acciones sobre indígenas. Transformar las actuales instituciones indígenas y de desarrollo social que operan con ellas que sean conocidas y operadas por los propios indígenas conjuntamente con el Estado. (PN 4.4 y PP IV.4)</p>	<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>El Estado por conducto de la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en coordinación con el Ministerio Público, Procuración de Asuntos Indígenas, en términos de la ley respectiva, la que tendrá a su cargo las funciones de como los de los hombres y las mujeres indígenas... (art.33 párrat. 2)</p>	<p>Para mejorar la procuración de justicia, la Procuraduría General de Justicia del Estado, establecerá la Procuración de Asuntos Indígenas, en términos de la ley respectiva, la que tendrá a su cargo las funciones de comunidades, así como para atender y apoyar a los indígenas en los trámites legales y administrativos que le soliciten. (artículo 60)</p>

<p>Convenio 189 de la OIT (27 de Junio de 1949)</p>	<p>Acuerdos de San Andrés Larrinzar (ficha 1) (16 de febrero de 1994)</p>	<p>Legislación de Quimiana Roo en materia indígena (Julio de 1998)</p>	<p>Legislación de Oaxaca en materia indígena (marzo de 1998)</p>	<p>Observaciones del Gobierno a la Iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1998)</p>	<p>Lo que está subrayado fue agregado o modificado por el Gobierno.</p> <p>Las Constituciones y las leyes de los estados, conforme a sus características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.</p>	<p>El Tribunal Superior de Justicia, oyendo al Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, determinará en cualquier comunicación habrá un jefe tradicional, y establecerá los órganos superiores integrados por magistrados que funcionarán en salas. Tribunales Unitarios, o en las instancias que determine el propio Tribunal Superior. (Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, 1897, artículo 7)</p>
<p>Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento. (art.10 párr.2)</p> <p>Siempre que sea posible estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación. (art. 18 párr. 3)</p>	<p>Proponer a los Congresos de los estados que consagren las especificidades que mejor reflejen las diversas situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas del país. (PN 5.3 y 5.2 párr.) Impulsar, en un marco de respeto republicano, que se tomen en consideración los criterios que se enunciaron en el punto 6 del apartado "nuevo marco jurídico" (referentes a la autonomía diferenciada) para la legislación estatal. (PN 5.6, 2º párr.)</p>	<p>Los reos de nacionalidad mexicana... Las leyes fijarán los casos en que la calidad indígena confiere el beneficio de comparar las penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social. (PN 3.7)</p>	<p>Los reos de nacionalidad mexicana... Las leyes fijarán los casos en que la calidad indígena confiere el beneficio de comparar las penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.</p>	<p>Artículo 18 Los reos de nacionalidad mexicana... Las leyes fijarán los casos en que la calidad indígena confiere el beneficio de comparar las penas en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.</p>	<p>En materia penal, los jueves tradicionales podrán mediante sentencias que el efecto dicen imponer las penas y medidas de seguridad siguientes: (...) IV.- Trabajo a favor de la comunidad; V.- Prohibición de ir a una circunscripción territorial determinada o de residir en ella; (...) (Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, 1997, artículo 21)</p>	<p>En materia penal, los jueves tradicionales podrán mediante sentencias que el efecto dicen imponer las penas y medidas de seguridad siguientes: (...) IV.- Trabajo a favor de la comunidad; V.- Prohibición de ir a una circunscripción territorial determinada o de residir en ella; (...) (Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, 1997, artículo 21)</p>
<p>Los pueblos deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que se refiere al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan,</p>	<p>La ley facilitará al Ejecutivo... La correspondencia establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tome en cuenta a los pueblos indígenas en sus necesidades</p>	<p>...con el fin de impulsar el desarrollo de las asociaciones de pueblos y de comunidades indígenas, el Estado por conducido de la instancia competente, acordará con aquellas la formulación y</p>	<p>...con el fin de impulsar el desarrollo de las asociaciones de pueblos y de comunidades indígenas, el Estado por conducido de la instancia competente, acordará con aquellas la formulación y</p>	<p>Artículo 26 La ley facilitará al Ejecutivo... La correspondencia establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tome en cuenta a los pueblos indígenas en sus necesidades</p>	<p>Es obligación del Estado y los municipios establecer un programa permanente de desarrollo en las comunidades indígenas tendientes a elevar sus niveles de bienestar, con respecto a sus costumbres, usos y tradiciones, para que</p>	<p>Es obligación del Estado y los municipios establecer un programa permanente de desarrollo en las comunidades indígenas tendientes a elevar sus niveles de bienestar, con respecto a sus costumbres, usos y tradiciones, para que</p>

<p>Convenio 186 de la OIT (27 de junio de 1989)</p>	<p>Acuerdos de San Andrés Larrinzar (Mesa 1) (16 de febrero de 1996)</p>	<p>Iniciativa de la COCOPA (29 de noviembre de 1996)</p>	<p>Observaciones del Gobierno a la Inicialiva de la COCOPA (20 de dic. de 1998)</p>	<p>Legislación de Oaxaca en materia indígena (marzo de 1998)</p>	<p>Legislación de Quintana Roo en materia indígena (julio de 1998)</p>
<p>y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural, participando en la formulación, aplicación y evaluación de planes y programas. (art. 2 párr.1)</p>	<p>[PN 3.7] Papel preponderante de los representantes de las comunidades indígenas en la planeación de los programas desde el diseño hasta su ejecución. (PN 3.7)</p>	<p>Lo que está subrayado fue modificado o eliminado por el Gobierno. necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza.</p>	<p>Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno. y sus especificidades culturales. El Estado promoverá su acceso equitativo a la distribución de la riqueza.</p>	<p>diseño de planes y programas de desarrollo. (artículo 14)</p>	<p>realicen sus actividades... (art. 36) Para el establecimiento de los programas de desarrollo de las comunidades indígenas, se tomará en cuenta al Gran Consejo Maya (art. 39)</p>
<p>...establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organizaciones administrativas y de otra índole responsables que les concernan. (art. 8 párr. 1b)</p>	<p>Ampliar y fortalecer su representación política en las legislaturas y en el gobierno (local y nacional) con respecto a sus tradiciones (PN 3.2 y 5.1) Prever a nivel constitucional mecanismos necesarios que 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. (PP III.1.a y V.1.g)</p>	<p>La demarcación territorial... Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y los plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación política en el ámbito nacional.</p>	<p>La demarcación territorial... Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación política en el ámbito nacional.</p>		
<p>...consular a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevían medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. (art. 6 párr. 1a)</p>	<p>Impulsar la acción integral y concurrente de las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas. (PN 4.3) Se necesita configurar una atribución concurrente con las Instancias del Gobierno Federal, estatal y municipal, así como una distribución de competencias políticas, administrativas, económicas, sociales, culturales, de educación, judiciales, de manejo de recursos y protección a la naturaleza entre esas instancias políticas. (PP II.5.c)</p>	<p>El Congreso tiene facultad: XXVIII. Para expedir leyes que establezcan la conurrencia del gobierno federal, los estados y 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 4° y 115 de esta Constitución;</p>	<p>El Congreso tiene facultad: XXVIII. Para expedir leyes que establezcan la conurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y los municipios, con el objeto de lograr los fines previstos en los artículos 4° y 115 de esta Constitución en materia indígena;</p>		

<p>Convenio 169 de la OIT (27 de junio de 1965)</p>	<p>Acuerdos de San Andrés Larrinzar (Mesa 1) (16 de febrero de 1986)</p>	<p>Iniciativa de la COCOPA (29 de noviembre de 1986)</p>	<p>Observaciones del Gobierno a la Iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1986)</p>	<p>Legislación de Oaxaca en materia indígena (marzo de 1988)</p>	<p>Legislación de Quintana Roo en materia indígena (julio de 1988)</p>
		<p>Artículo 115 Lo que está subrayado fue modificado o eliminado por el Gobierno.</p>	<p>Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno.</p>		
		<p>Los Estados, adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: V. Los municipios...</p>	<p>Los Estados, adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: V. Los municipios...</p>	<p>Con respecto a la autonomía municipal, los municipios dictarán las medidas legales a efecto de que, de los recursos que les asignan se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades indígenas que se encuentren dentro de su jurisdicción. (artículo 38)</p>	<p>Los municipios dictarán las medidas reglamentarias a efecto de que, de los recursos que se les asignen, también se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades indígenas que se encuentren dentro de su jurisdicción. (artículo 38)</p>
		<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Para la determinación del monto de los recursos a disponibilizar entre las comunidades a que se refiere el párrafo anterior, los municipios deberán tomar en cuenta la opinión que al respecto le formulen los Consejos de Desarrollo Municipal constituidos por la disposición de la normatividad correspondiente.</p>	<p>Para la determinación del monto de los recursos a disponibilizar entre las comunidades a que se refiere el párrafo anterior, los municipios deberán tomar en cuenta la opinión que al respecto le formulen los Consejos de Desarrollo Municipal constituidos por la disposición de la normatividad correspondiente.</p>
		<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Cada pueblo o comunidad indígena en consenso con el Estado y en su caso con los Ayuntamientos, definirá los límites de su territorio indígena dentro de los cuales aplicarán la autonomía que esta Ley les reconoce, al nivel de municipales, de las agencias de municipales o de policía, de las asociaciones integradas por varios municipios entre sí (artículo 6)</p>	<p>Cada pueblo o comunidad indígena en consenso con el Estado y en su caso con los Ayuntamientos, definirá los límites de su territorio indígena dentro de los cuales aplicarán la autonomía que esta Ley les reconoce, al nivel de municipales, de las agencias de municipales o de policía, de las asociaciones integradas por varios municipios entre sí (artículo 6)</p>
		<p>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 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 pertenencia</p>	<p>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 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 pertenencia</p>	<p>Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus competencias, respetarán la autonomía de las comunidades indígenas mayas, proveyendo las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento. (artículo 43)</p>	<p>Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus competencias, respetarán la autonomía de las comunidades indígenas mayas, proveyendo las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento. (artículo 43)</p>
		<p>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 (pp 11.2)</p>	<p>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 (pp 11.2)</p>		

<p>Convenio 169 de la OIT (27 de junio de 1989)</p>	<p>Acuerdos de San Andrés Larráinzar (Mesa 1) (16 de febrero de 1996)</p>	<p>Iniciativa de la COCOPA (29 de noviembre de 1996)</p>	<p>Observaciones del Gobierno a la Iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1996)</p>	<p>Legislación de Chiapas en materia indígena (marzo de 1998)</p>	<p>Legislación de Quintana Roo en materia indígena (julio de 1998)</p>
<p>Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados. (art. 14 párrafos 2 y 3)</p>	<p>pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que harán valer y precisarán su autonomía diferenciada, sin menoscabo de la soberanía nacional y dentro del nuevo marco normativo. (PN 5.5)</p>	<p>Lo que está subrazado fue modificado o eliminado por el Gobierno. En 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</p>	<p>Artículo 115 Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno. Indígena, tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones, la respetando siempre la división administrativa en cada entidad federativa. 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 los recursos y, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles, y</p>	<p>Los municipios y comunidades indígenas podrán formar asociaciones para los fines que consideren convenientes y de acuerdo al artículo 94 de la Constitución Local (...) (artículo 13)</p>	<p>Las comunidades indígenas mayas, con la participación del Gran Consejo Maya, podrán formar asociaciones para la consecución de los fines que establezca esta ley. (artículo 15)</p>
<p>Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados. (art. 14 párrafos 2 y 3)</p>	<p>Se propone la integración del municipio con poblaciones mayoritariamente indígenas que en el marco del concepto general de esta institución política permita la participación indígena en su formación e integración y se fomente e incorpore a las comunidades indígenas en la integración de los ayuntamientos. (PP II.4)</p>	<p>X. En los municipios, comunidades o representantes auxiliares del ayuntamiento o instancias sinérgas que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que defina, 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 prácticos, de acuerdo con las 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 pleno de ese derecho. Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que están asentados los pueblos</p>	<p>X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento o instancias sinérgas de carácter predominantemente indígena y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, se reconocerá a sus habitantes el derecho para elegir a sus autoridades o representantes prácticos, de acuerdo con las formas políticas tradicionales, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional y el respeto a esta Constitución. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de ese derecho. Las Constituciones y leyes locales establecerán los requisitos y procedimientos para constituir como municipios u órganos</p>	<p>Los ayuntamientos de municipios no indígenas de los que formen parte una o varias comunidades indígenas deberán incorporar entre sus integrantes a representantes designados conforme a sus tradiciones políticas. (artículo 11)</p>	<p>La elección y destitución de los integrantes del Gran Consejo maya se llevará a cabo de acuerdo a la forma tradicional que se ha llevado a cabo por los indígenas mayas. (artículo 55) Se instituye la realización del Congreso Maya, cuando menos una vez al año, mediante convocatoria que al efecto expida el Gran Consejo Maya, y en forma extraordinaria cuando sea necesario. Los medios para la realización de los Congresos se proveerá por el Gobierno del Estado y los municipios, con la participación del Gran Consejo Maya. ... (artículo 58)</p>

<p>Convenio 109 de la OIT (27 de junio de 1965)</p>	<p>Acuerdos de San Andrés Lanzariz (Meses 1) (16 de febrero de 1966)</p>	<p>Iniciativa de la COCOPA (26 de noviembre de 1996)</p>	<p>Observaciones del Gobierno a la Iniciativa de la COCOPA (20 de dic. de 1996)</p>	<p>Legislación de Oaxaca en materia indígena (marzo de 1998)</p>	<p>Legislación de Quintana Roo en materia indígena (julio de 1998)</p>
	<p>establecer que los agentes municipales o figuras afines sean electos o en su caso nominados por los pueblos y comunidades correspondientes. (PP II.6 y III.1.f)</p>	<p>Lo que está subrayado fue modificado o eliminado por el Gobierno. <u>Indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con la Poblaciones Indígenas.</u></p>	<p>Lo que está en negritas fue agregado o modificado por el Gobierno. <u>auxiliares de los mismos, a sus comunidades, o a asentados dentro de los límites de cada Estado.</u></p>		
	<p>Ampliar y fortalecer su representación política en las legislaturas y en el gobierno (local y nacional) con respecto a sus tradiciones. (3.2 y 5.1) Prover a nivel constitucional mecanismos necesarios que 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. (CP III.1.a y V.1.d)</p>	<p>Artículo 115 El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial... Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: II. ... 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.</p>	<p>Artículo 116 El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial... Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: II. ... En la legislación electoral... Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, en la conformación de los distritos electorales uninominales, se tomará en cuenta la distribución geográfica de dichos pueblos.</p>		

ANEXO.

Conclusiones del cuadro comparativo entre el Convenio 169 de la OIT, los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, la propuesta de la COCOPA, las Observaciones del Gobierno a la iniciativa de la COCOPA, la legislación de Oaxaca y Quintana Roo en materia indígena:

Del análisis y comparación de estas leyes, pueden distinguirse ciertos temas que por su interés y trascendencia merecen destacarse. En este apartado se analizarán los temas de pueblos indígenas, autonomía, los sistemas normativos de los pueblos indígenas, la elección de autoridades, los medios de comunicación, la educación, los cambios necesarios en las instituciones, el tema del desarrollo, el tema de la impartición de justicia y por último una pequeña conclusión que hace referencia al impacto negativo que tuvieron las observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de la Cocopa.

El establecer las diferencias y similitudes entre estas leyes o regulaciones puede establecerse que la base de la que parten las leyes en materia indígena, es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este Convenio es el primer instrumento internacional que introduce los conceptos básicos para establecer en qué forma deben ser entendidas las palabras "pueblos", "tierras", "territorios", "hábitat", "desarrollo".

I. En relación al concepto de *pueblos indígenas*, tanto los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, como la iniciativa de la Cocopa y la legislación de Oaxaca en materia indígena son las leyes que más se apegan a este concepto establecido por el Convenio 169; mientras que las observaciones hechas por el Gobierno Federal a la iniciativa de la Cocopa y la legislación de Quintana Roo, casi no tienen similitud con dicho Convenio. Aquellas leyes que más se apegan a los conceptos del Convenio 169 utilizan en el mismo sentido la palabra de "pueblo indígena", estableciendo que son aquellas poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, políticas y culturales. Aquellas otras que no se apegan tanto, utilizan el término "comunidades", por lo que restringen el campo de acción de los indígenas.

II. En el ámbito de la *autonomía*, elemento de los más importantes en las legislaciones en materia indígena, tanto los Acuerdos de San Andrés, como las legislaciones de Oaxaca y Quintana Roo establecen que la autonomía es la expresión de la libre determinación de indígenas y que ésta estará conformada como parte del Estado Mexicano. En este sentido, las legislaciones de estos dos estados se apegan casi totalmente a los Acuerdos de San Andrés, los cuales fueron redactados dos años antes. Por lo que dichos Acuerdos innovan en este tema y tienen un alcance mucho mayor que lo que propone el Convenio 169. Que si bien este Convenio otorga el derecho de decisión a los pueblos indígenas, en ningún artículo se especifica como el derecho de autonomía o de libre determinación. En el caso de la Iniciativa de la Cocopa, y más aún en las observaciones que el Gobierno Federal les hizo, no especifica la autonomía como en los casos anteriores. Sino está mucho más delimitado y acotado, en el sentido que establece que la autonomía en los términos de la Constitución permitirá la libre determinación de sus formas internas. Con lo cual el Gobierno Federal asegura que se evite cualquier posibilidad de que se ponga en riesgo la estructura del Estado y de sus tres órdenes de gobierno ya reconocidos. Además de que el Gobierno juzgó que ejercer la autonomía de los pueblos indígenas sin límites fragmentaría el Estado de Derecho en México.

III. El respeto a las especificidades culturales y sobre todo a los *sistemas normativos internos* de los pueblos indígenas son reconocidos en el Convenio 169, los Acuerdos de San Andrés, la Iniciativa de la Cocopa y la legislación de Oaxaca. Mientras que el Gobierno Federal y la legislación de Quintana Roo reconocen únicamente las normas y usos internos de los indígenas. Estas diferencias entre "sistemas normativos" y "normas internas" aseguran que en el orden jurídico vigente no existan otros sistemas integrales adicionales o que parecieran establecer un sistema de privilegios o fueros excepcionales que rompa con los principios de igualdad de todos los mexicanos ante la ley y de jurisdicción del Estado para todos los mexicanos. En este sentido, éstas dos últimas legislaciones no se apegan al Convenio 169 de la OIT, además de que niegan la posibilidad de un sistema alternativo, no de excepciones, sino adecuado a las necesidades y costumbres indígenas como base para la solución de sus conflictos internos.

IV. La *elección de autoridades*, es un tema en el que todas las legislaciones analizadas, a excepción de las observaciones del Gobierno Federal, son similares, en el sentido que reconocen el derecho de los indígenas para poder elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno. Mientras que el Gobierno Federal acotó el derecho de elección de autoridades, pero al ámbito municipal, argumentando que de esta manera se respetarían los órdenes de gobierno del régimen federal (federación, estados y municipios).

V. *Tierras, territorios y régimen de propiedad*, son temas en los que una vez más las legislaciones más similares y las que se apegaron a los conceptos establecidos por el Convenio 169 fueron los Acuerdos de San Andrés, su traducción jurídica hecha por la Cocopa y la legislación de Oaxaca. En este sentido, dichas leyes establecen que los indígenas pueden acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad de su hábitat. Mientras tanto, las observaciones del Gobierno Federal y la legislación de Quintana Roo, no utilizan el término "territorio" como lo propone el Convenio 169, utilizan únicamente el concepto de tierras. En este sentido, la omisión del término "territorio" se vincula con el sinónimo de soberanía e integración nacional.

VI. *Medios de comunicación*, todas las legislaciones coinciden en que es necesario que los indígenas puedan operar y administrar sus propios medios de comunicación como instrumentos claves para el desarrollo y difusión de sus culturas. La única diferencia en este tema, es que todas las legislaciones, a excepción de los Acuerdos de San Andrés y la Iniciativa de la Cocopa, establecen que efectivamente podrán tener sus propios medios de comunicación pero de acuerdo o conforme a la normatividad vigente. En este sentido, estas legislaciones tratan de hacer que los indígenas tengan que cumplir con los mismos requisitos que todos los demás mexicanos.

VII. *Educación*, es un tema en el que todas las legislaciones analizadas coinciden. Desde los años 70 se percibe un movimiento muy dinámico en todo el país que reclama el reconocimiento de una educación bilingüe. Este hecho fue una realidad y una

práctica paralela a la ley desde mucho antes que las constituciones locales lo reconocieran. En este ámbito, se puede decir, que el reclamo por la educación y el que ahora esté sustentado con el reconocimiento en la ley, no ha sido producto de una concesión del Estado ni de sus gobiernos, sino ha sido una lucha histórica ganada que ahora se ve reflejada y se manifiesta en las legislaciones de los estados y en la Constitución Mexicana. En este sentido, se reconoce una educación para los pueblos indígenas bilingüe e intercultural. Pero lo más interesante es que hay un cambio respecto al sentido paternalista, pues a los indígenas se les reconoce el derecho a establecer y participar en los programas y sistemas educativos, así como que éstos tengan contenidos regionales para la enseñanza de sus culturas, historia y tradiciones.

VIII. *Instituciones para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas*: la existencia de éstas es una de las recomendaciones que hace el Convenio 169 de la OIT a los países miembros. De este modo, los Acuerdos de San Andrés, la Iniciativa de la Cocopa, y las observaciones del Gobierno establecen que el Estado establecerá las instituciones políticas necesarias para tal fin. Lo anterior puede verse ya concretizado en las legislaciones de Oaxaca y Quintana Roo pues respectivamente establecen la creación de la Procuraduría para la Defensa Indígena y la Procuraduría de Asuntos Indígenas.

IX. *Desarrollo*: es un ámbito en el que se enfatiza la participación de los indígenas. Por lo que tanto el Convenio 169, que da punto de partida, como todas las demás legislaciones analizadas, puntualizan en que en cualquier programa de desarrollo deberán de tomarse en cuenta a los pueblos indígenas, así como respetar sus costumbres, usos y tradiciones. En este sentido, podemos ver también como empiezan a sustituirse las prácticas paternalistas pues se involucra a los indígenas en la toma de decisiones que les puedan afectar directamente.

X. *Recursos asignados a cada municipio*: en este aspecto la iniciativa de la Cocopa es la primera legislación que aborda este tema involucrando e incluyendo la participación ciudadana para coadyuvar en la programación y control de los recursos que se destinen al desarrollo social. Asimismo lo reconocen el Gobierno Federal en sus observaciones y los gobiernos de Oaxaca y Quintana Roo en sus legislaciones, a diferencia de los

Acuerdos de San Andrés y del Convenio 169 que ni siquiera mencionan la necesidad de que los pueblos sean quienes decidan sobre sus recursos.

XI. *Impartición de justicia* para los pueblos indígenas, es un tema débil en las legislaciones analizadas, con excepción de la de Quintana Roo. A pesar de que la legislación de este último estado es mucho más sencilla que todas las demás, tiene otra ley secundaria específica en impartición de justicia para indígenas. Tal vez por eso la carencia de este tema en las demás leyes analizadas es mucho más evidente. Tanto en el Convenio 169, como en los Acuerdos de San Andrés, la iniciativa de la Cocopa, las observaciones del Gobierno Federal y la legislación de Oaxaca, establecen que cuando haya algún delito cometido por indígenas, deberá ser sancionado tratando de respetar sus tradiciones internas, siempre y cuando éste delito no esté tipificado como delito grave por las Constituciones Estatal o Federal. También remarca la necesidad de traductores en cualquier juicio y el tratar de evitar que para cumplir una pena, a los indígenas se les despoje de sus tierras.

Merece consideración la *Ley de Justicia Indígena de Quintana Roo*, ya que establece todo un sistema de justicia para indígenas con el que se pueden resolver las controversias jurídicas que se susciten entre los miembros de comunidades mayas. Por lo tanto, esta ley secundaria garantiza a las comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en materia de justicia, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propias de su etnia. Puede decirse que esta Ley de Justicia Indígena innova en todos los sentidos, pues crea figuras como: el Consejo de Judicatura de la Justicia Indígena, jueces tradicionales, magistrados de asuntos indígenas y Tribunales Unitarios. Este sistema de justicia está diseñado de tal manera que se convierte en un sistema de pesos y contrapesos, en donde unos vigilan a otros para el cabal cumplimiento de las funciones de cada uno.

Asimismo en la Ley de Justicia Indígena del estado de Quintana Roo, se establece que a pesar de que en cualquier asunto indígena tienen que aplicarse las normas de derecho consuetudinario indígena, tendrán que respetarse las garantías consagradas en la Constitución mexicana y la Constitución del Estado del estado. Otro límite o freno

que se le ponen a los usos y costumbres internos de los indígenas, es que deberán actuar con estricto apego a los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, así como con respeto y dignidad e integridad de las mujeres.

Se puede concluir que el Convenio 169 de la OIT establece los conceptos de “pueblos indígenas”, “tierras”, “territorios” y “hábitat”, de esta manera se reconocen a los grupos indígenas y tribales como pueblos. Establece el respeto a sus culturas, formas de vida y de organización tradicionales, por lo que resalta como criterio fundamental de este Convenio la conciencia de la identidad étnica.

El Convenio 169 puede funcionar como instrumento de presión para los gobiernos, pues es bastante enérgico en hacer recomendaciones en el sentido de garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan y el derecho de éstos a ser consultados, también en la posibilidad de que subsistan dos sistemas jurídicos distintos, el positivo y el consuetudinario, en un mismo espacio. Otra de las recomendaciones hacia los gobiernos, es el de tomar medidas y tener una acción participativa en el combate a la discriminación y que los pueblos indígenas gocen de los derechos humanos sin obstáculos.

Siguiendo los lineamientos anteriores, es como los Acuerdos de San Andrés y la propuesta de iniciativa de la Cocopa se constituyen. Estos Acuerdos toman de base al Convenio 169 de la OIT, utilizan los mismos conceptos y tratan de concretizar las recomendaciones que hace este Convenio. También abordan los temas de educación, tierras, fronteras, áreas administrativas, recursos, empleo y salud. Sin embargo los Acuerdos de San Andrés y, por lo tanto, la Cocopa introducen un nuevo elemento: la participación política, principio que está demasiado débil en el Convenio 169. Asimismo rompe totalmente con la política paternalista y confiere el derecho a los pueblos indígenas para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias, los procedimientos para la elección interna de autoridades o la decisión sobre sus propios recursos. La diferencia entre los Acuerdos de San Andrés y la Iniciativa de la Cocopa, es que ésta última es la traducción jurídica de los primeros. Es decir, que está escrita y

modificada de manera que sea legible y sea coherente jurídicamente, por lo que en algunos temas hace precisiones.

De la misma manera, la legislación de Oaxaca en materia indígena, se apega totalmente al Convenio 169 de la OIT. Es una ley bastante amplia, que abarca todos los temas antes mencionados, pero está hecha de tal manera que pueda aplicarse a los pueblos indígenas de ese estado, por lo que crea nuevas Instituciones para indígenas. Por el contrario, la legislación de Quintana Roo en materia indígena, es mucho más sencilla y no tan extensa, así como tampoco se apega del todo al Convenio de la OIT. Sin embargo, tiene elementos de la cual hacen que sea una ley innovadora. Introduce el concepto de "etnocidio" y lo tipifica como delito grave dentro de la misma ley. Otro gran mérito del gobierno de Quintana Roo es haber pensado en una ley de Justicia para Indígenas, la cual es muy amplia, innova en el sistema de justicia, de procedimientos penales y de instituciones.

A pesar de que México ratificó formalmente el Convenio 169 de la OIT, y que al haberlo ratificado queda obligado a cumplir con las recomendaciones de dicho convenio, las observaciones que el Gobierno Federal hace a la iniciativa de la Cocopa, no parecen apearse mucho a este Convenio. Todas las observaciones y cambios hechos por el Gobierno Federal a la propuesta de la Cocopa, restringen lo acordado en los Acuerdos de San Andrés lo que impide que se pase a una nueva etapa en donde los pueblos indígenas sean sujetos activos y participen. Estas observaciones pueden sintetizarse en que niegan la posibilidad de que puedan subsistir en un mismo espacio, el derecho positivo con el derecho consuetudinario. El Gobierno lo que hace al modificar la Propuesta de Iniciativa de la Cocopa es asegurarse de que no quede ningún hueco que permita una mala interpretación y se pretenda entonces crear un cuarto orden de gobierno dentro del Estado Federal distinto a los que ya existen (federación, estados y municipios).

Como resultado del análisis anterior tenemos que por un lado hubo un gran avance y reconocimiento en la ley de ciertas prácticas ya existentes en Oaxaca y Quintana Roo, hubo también una gran innovación en tanto conceptos en materia indígena que podrán

regular los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Pero por otro lado, tenemos las observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de Iniciativa de la Cocopa. Estas "observaciones" no son sólo cambios escritos en un papel, sino que al hacer ciertas modificaciones parecería que sólo se está cambiando la redacción para dejar claro lo que se quiere establecer, pero en la realidad todos los cambios hechos significan otra interpretación de la ley totalmente alejada de lo que en un inicio proponían tanto el Convenio 169 de la OIT (1989) como los Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996). Asimismo se niega cualquier innovación o avance en materia indígena.

De esta manera, el Gobierno Federal no sólo no acepta lo establecido por los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, sino que pone candados legislativos que le aseguran defender los tres principios básicos del Estado nacional: seguridad, la unidad y la territorialidad. Por lo tanto, el Gobierno está afianzando y consolidando su hegemonía política y territorial, por un lado, y por el otro sostiene la continuidad del concepto de Estado-nación omnipotente y omnipresente, un Estado que se concibe como impenetrable, intransformable e inamovible.

BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar Rivera, José Antonio, "La casa de muchas puertas: diversidad y tolerancia", en Este País, núm. 82, enero 1998.

Aguilar Rivera, José Antonio, "La refundación de México" en Este País, núm. 91, octubre 1998.

Aguilera, Gabriel, La cuestión étnico-nacional en América Latina, Antropología Americana, 1984.

Akzin, Benjamín, Estado y nación, México, FCE, 1964.

Alvarado, Armando, Guillermo Beato, et. al., La participación del Estado en la vida económica y social mexicana, 1767-1910, México, INAH, 1993.

Anderson, Benedict, Comunidades imaginadas, México, FCE, 1993.

Bauer, Otto, La cuestión de las nacionalidades y la socialdemocracia, México, Siglo XXI, 1979.

Bonfil Batalla, Guillermo, Pensar nuestra cultura, México, Alianza, 1991.

Carlos Montemayor, La rebelion indígena, Mexico, Ed. Joaquin Mortiz, 1997.

Castellanos Guerrero, Alicia y Gilberto López y Rivas, El debate de la nación, cuestión nacional, racismo y autonomía, México, Claves Latinoamericanas, 1992.

Cisneros, Isidro H., Tolerancia y Democracia, México, IFE, 1996.

Conferencia Internacional de Organizaciones No Gubernamentales de las Naciones Unidas sobre la discriminación de los Pueblos Indígenas de las Américas; Civilización. Configuraciones de la diversidad, México, CADAL-CESTEM, año 1, núm. 1, 1983.

Correas, Óscar, "La teoría general del derecho frente al derecho indígena" en Crítica jurídica, núm. 14, México, UNAM, 1994.

Cummings, Ian, Marx, Engels and National Movements, Londres, Croom Helm, 1980.

Devalle, Susana (Coop.), La diversidad prohibida: resistencia étnica y poder de estado, México, CEAA, COLMEX, 1989.

Díaz Polanco, Héctor, Autonomía regional. La autodeterminación de los pueblos indios, México, Siglo XX - UNAM.

Díaz-Polanco, Héctor, La cuestión étnico-nacional, México, Fontamara, 1988.

EZLN, Documentos y Comunicados 1, México, Ediciones Era, 1994.

EZLN, Documentos y Comunicados 2, México, Ediciones Era, 1995.

Flores García, Fernando, "Las fuentes del derecho" en Ensayos jurídicos, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1989.

"Foro Nacional Indígena. Derechos y Cultura Indígenas" en Ce-Acatl. Revista de la Cultura de Anáhuac, Núm. doble especial 76-77, México, 25 de enero, 1996.

Galeana, Patricia, "Historia y Perspectivas del Indigenismo Mexicano" en Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México, México, AGN - FCE, 1996.

García Maynez, Eduardo, Introducción al estudio del derecho, México, Editorial Porrúa, 1940.

Gellner, Ernest, Cultura, identidad y política, Barcelona, Gedisa, 1989.

Gellner, Ernest, Naciones y nacionalismo, México, Alianza / CNCA, 1988.

Gómez, Magdalena, Derechos Indígenas. Lectura comentada del Convenio 169 de la OIT, Instituto Nacional Indigenista, 1995.

González Casanova, Pablo, Democracia y estado multiétnico en América Latina, México, UNAM.

González Galván, Jorge Alberto, El Estado y las etnias nacionales en México, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

González Galván, Jorge Alberto, "El derecho indígena y el Estado Republicano" en Panorama del Derecho Mexicano, México, Edit. Mc Graw Hill, 1997.

González Oropeza, Manuel, "Derechos Indígenas: hacia un fuero indígena" en Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México, México, AGN - FCE, 1996.

Gutiérrez, Natividad, "El resurgimiento de la etnicidad y la condición multicultural en el Estado-nación de la era global", en Leticia Reina (Coord.), Los retos de la etnicidad en los Estados-nación en el siglo XXI, México, CIESAS, (en prensa).

Gutiérrez, Natividad, "Arquetipos y estereotipos en la construcción de la identidad nacional en México" en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Año LX, Núm. 1, Enero-Marzo, 1998.

Habermas, Jürgen, Multiculturalism, Princeton, Princeton University Press, 1994.

- Heater, Derek, Citizenship: The Civic Ideal in World History, Politics and Education, Londres, Longman, 1990.
- Héctor Díaz-Polanco, "Acteal. La autonomía y la barbarie" en MEMORIA, núm. 109, México, marzo, 1998.
- Héctor Díaz-Polanco, "Derechos Indígenas en la actualidad" en MEMORIA, núm. 117, México, noviembre, 1998.
- Ibarra, Jorge, Nación y Cultura nacional, La Habana, Letras Cubanas, 1981.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, "Los derechos de los pueblos indígenas. Documento para discusión" en Crítica Jurídica, México, UNAM, núm. 14, 1994.
- Iturralde Guerrero, Diego A., "Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas" en Alteridades, núm. 14, año 7, UAM Iztapalapa, 1997.
- Jáuregui B. Gurutz, Contra el Estado-nación, en torno al hecho y la cuestión nacional, Madrid, Siglo XXI, 1986.
- Jelin, Elizabeth & Eric Hershberg (coords.), Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, 1996.
- Kaplan, Marcos, Formación del Estado-nación en América Latina, Buenos Aires, Amorrortu, 1969.
- Kohn, Hans, Historia del Nacionalismo, México, FCE, 1949.
- Kymlicka, Will, Liberalism, Community and Culture, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- Kymlicka, Will, Ciudadanía multicultural, Barcelona, Paidós, 1996.
- Leal, Juan Felipe, La burguesía y el Estado mexicano, México, Ediciones "El Caballito", 1972.
- Lenin, "Notas críticas sobre la cuestión nacional", en Problemas de política nacional e internacionalismo proletario, México, FCE.
- León-Portilla, Miguel, "La Antigua y la Nueva Palabra de los Pueblos Indígenas" en Cultura y Derechos de los Pueblos Indígenas de México, México, AGN - FCE, 1996.
- Leyva Solano, Xóchitl, "De las Cañadas a Europa: niveles, actores y discursos del Nuevo Movimiento Zapatista (NMZ)" en Desacatos, Revista de Antropología Social, México, CIESAS, Revista semestral, primavera 1999.

López Monjardín, Adriana, La lucha por los ayuntamientos una utopía viable, México, Siglo XXI, 1986.

López y Rivas, Gilberto, "Chiapas: La paz amenazada" en MEMORIA, núm. 107, México, enero, 1997.

López y Rivas, Gilberto, Antropología, minorías étnicas y cuestión nacional, México, Aguirre Beltrán, 1988.

Masferrer Kan, Elio, "La Proyección del Instituto Nacional Indigenista en América" en Instituto Nacional Indigenista 40 Años, México, INI, 1988.

Mejía Piñeros, María Consuelo y Sergio Sarmiento Silva, La lucha indígena: un reto a la ortodoxia, México, Siglo XXI, 1987.

Memoria. Informe de resultados de la Consulta nacional sobre Derechos y Participación Indígena, Poder Ejecutivo Federal y Congreso de la Unión, México, D.F., mayo de 1999.

Morin, Edgar, Pensar Europa, Barcelona, Gedisa, 1985.

Mues, Laura, "Derechos Indígenas: el caso de México", México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 1997. (ponencia)

Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando, "La opinión consultiva de la Corte de Guatemala sobre la constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT", en Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNIAM, Corte de Constitucionalidad, 1998.

Picado Sotela, Sonia, "Ética de la globalización" en Reflexiones sobre el 50 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998. (ponencia)

Pujadas, Joan J., "Minorías étnicas y nacionales frente al Estado y la globalización: modelos y paradigmas" Leticia Reina (coord.), Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI, México, CIESAS, (en prensa), 1998.

Rawls, John, Liberalismo Político, México, FCE, 1996.

Regino, Adelfo, "Autonomía y derecho indígena" en Coloquio sobre derechos indígenas, México, Instituto Oaxaqueño de las Culturas – Gobierno del Estado de Oaxaca, 1996.

Reina Aoyama, Leticia, La reindianización de América, México, Siglo XXI editores, 1997.

- Rex, John, "La identidad nacional en el Estado democrático multicultural" en Revista Mexicana de Sociología, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Año LX, Núm. 1, Enero-Marzo, 1998.
- Ribeiro, Daray, et.al., Civilización: configuraciones de la diversidad, México, Codal, 1993.
- Salmerón, Fernando, Diversidad cultural y tolerancia, México, Paidós, 1998.
- Schierup, C.U. & A. Alund, Paradoxes of Multi-Culturalism, Avebury, Aldershot, 1990.
- Stalin, J.V., "El marxismo y la cuestión nacional" en Obras Completas, Tomo 2, 1907-1913, México, Editorial Actividad EDA, S.A., 1948.
- Stavenhagen, Rodolfo, "Etnia y estado-nación: hacia la ciudadanía multicultural" en Leticia Reina, Los retos de la etnicidad en los estados-nación del siglo XXI, México, CIESAS, (en prensa), 1998.
- Stavenhagen, Rodolfo, "La cuestión étnica. Algunos problemas teórico-metodológicos" en Estudios Sociológicos, vol. X, núm. 28, 1992.
- Steele, Shelby, A dream deferred. The Second Betrayal of Black Freedom in America, New York, Harper Collins Publishers, 1998.
- Taylor, Charles, El multiculturalismo y la política del reconocimiento, México, FCE, 1993.
- Tivey, Leonardo, (ed.), El Estado-nación, Barcelona, Península, 1987.
- Tomei, Manuela y Swepston, Lee, Pueblos Indígenas y Tribales: Guía para la Aplicación del Convenio Núm. 169 de la OIT, Ginebra, OIT - Centro internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático, 1996.
- Vázquez León, Luis, Ser indio otra vez. La Purepechización de los tarascos serranos, México, CNCA, 1992.
- Villoro, Luis, "En torno al derecho de autonomía de los pueblos indígenas" en Cultura y Derechos de los Pueblos indígenas de México, México, Archivo General de la Nación y Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Villoro, Luis, "Respuesta a José Antonio Aguilar" en Este País, núm. 91, octubre 1998.
- Walzer, Michael, Esferas de la Justicia: Una defensa al Pluralismo y la Igualdad, México, FCE, 1983.
- Wray, Natalia, "La construcción del movimiento étnico-nacional-indio en Ecuador: carácter y dimensión de su demanda" en América Indígena, núm. 49, marzo, 1989.

Young, Iris Marion, Justice and the Politics of Difference, Princeton, Princeton University Press, 1990.

DOCUMENTOS:

Cencos, Primer Congreso Indígena, documentos, diciembre de 1974.

"Cumbre del Pensamiento: Visión Iberoamericana 2000", 3ª Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Guatemala, 26-29 de abril, 1993.

Díaz, Marcelino, Diputado Federal, "La participación de los Pueblos Indígenas" en la conferencia Dilemas de la Democracia en México, IFE-CIESAS, México, febrero 2000, (ponencia).

Estrada Martínez, Rosa Isabel, Problemas de expulsiones en las Comunidades Indígenas de los Altos de Chiapas y los Derechos Humanos, 2º informe ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995.

Flores, Cipriano, representante del Instituto Electoral Estatal de Oaxaca, "El sistema electoral por usos y costumbres" en la conferencia Dilemas de la Democracia en México, IFE-CIESAS, México, febrero 2000, (ponencia).

Informe de Trabajo realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos durante su XXIX reunión, realizada en diciembre de 1972.

Ponencia de Enlace Civil A.C. para el Encuentro de la Sociedad Civil y el EZLN, Chiapas, 19 de noviembre de 1998.

Versión estenográfica de la presentación del presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante senadores de la República, 5 de enero, 1996.

MATERIAL JURÍDICO:

Acuerdos de San Andrés Larrainzar, San Andrés Larrainzar, Chiapas, febrero 16, 1996.

Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, París, ONU, diciembre de 1948.

Convenio 107, Ginebra, Suiza, 1957.

Convenio 169, Ginebra, Suiza, 1989.

Declaración de principios sobre la tolerancia, París, ONU, noviembre de 1995.
International Convention on the elimination of all forms of racial discrimination, ONU, N° 14531, vol. 990, 1976.

International Covenant on economic, social and cultural rights, ONU, N° 14531, vol. 993, 1976.

Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígenas del Estado de Quintana Roo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, Quintana Roo, julio de 1998.

Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, Gobierno del Estado de Quintana Roo, Quintana Roo, 1997.

Observaciones del Gobierno Federal a la propuesta de la COCOPA, México, 20 de diciembre de 1996.

Propuesta de iniciativa de Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 1998.

Propuesta de iniciativa de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas elaborada por la COCOPA, México, 29 de noviembre de 1996.

Propuesta de Iniciativas de Reformas y Adiciones a la Constitución Política del Estado, Gobierno del Estado de Oaxaca, Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 1998.

Resolutivo del Congreso Nacional Indígena, México, CNI, 8 al 11 de octubre de 1996.

HEMEROGRAFÍA:

El Nacional, enero - diciembre 1996.

Excélsior, febrero 10 de 1997

La Jornada, enero - diciembre 1994 a enero - diciembre 1999.

Reforma, enero - diciembre 1994, enero - diciembre 1998.

PÁGINAS WEB:

<http://www.ezln.org/>

<http://oaxaca.gob.mx/>

<http://www.quintanaroo.gob.mx>

<http://www.tribunal.uqroo.mx/tribunal/munip.htm>

<http://governacion.gob.mx>

<http://www.laneta.apc.org/>