

321909



CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

ESCUELA DE DERECHO

INCORPORADA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
CLAVE 3219

**“ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS REFORMAS
CONSTITUCIONALES EN
MATERIA INDÍGENA”**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:
ENRIQUE FERNÁNDEZ PONCE

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. ENRIQUE SALCEDO LEZAMA



MEXICO, D. F.

AGOSTO 2005

m347368



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

A MI DULCE MAMA...

Acogida por los cielos y del mismo modo en que el agua, el viento, el fuego y los montes permanecen juntos, guardas la fuerza que nos permite lograr lo imposible, gracias madre primavera hermosa...

A MI ABUE...

Esplendida de corazón, abundantes recuerdos de sobrada maternidad resplandecen eternamente en ti...

A MI PAPA...

Te agradezco por no claudicar en tu lucha incesante, por tus preocupaciones, por creer en la realización de mis sueños, por apoyar mis decisiones con tu singular herencia de valores; inteligencia, responsabilidad, retórica elocuencia y prudencia, por ser parte determinante de mi superación, por enamorarte de mi mamá, por surgir de ti...

A PEYA...

No me cabe concebir;
La aventura de la vida; sin tu sensibilidad,
la alegría; sin tu autenticidad,
mis logros; sin tu confianza oportuna,
los milagros; sin verte hermosa mamá y
el oceánico universo, sin tu resplandeciente luna...

A KARINA...

No existe un toque azucarado en los horizontes, fuera de tu agasajo de lealtad, valentía, sinceridad, ternura y mas allá tu admirable consagración de bella madre...

A LUIS...

Imposible es el mundo sin mi amigo de toda la vida, pionero de confines, virtuoso de espíritu, a quien respeto y admiro por la forma generosa en que ves la vida hermosa...

A CAMILLE, JHOSEL Y ALONSITO

Gracias por llegar a la familia y empacharnos de deliciosas sonrisas y gozosas dichas...

A MONI

Mi verdadera amistad, compañera de letras,
mujer de lucha de similares llantos,
gracias por tu presencia y apoyo....

A MARCE

Pilar de mármol, fuerza y dulzura,
tus palabras precisas proporcionan
claridad y aliento...

A MIS MEJORES AMIGOS DE LA INFANCIA

Miguel, Emilio y a todas las personas
que tuvieron siempre una frase alentadora,
haciéndome recordar lo afortunado que soy
al tenerlos....Gracias...

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Enrique Fernández

Ponce

FECHA: 26 agosto 05

FIRMA: [Firma manuscrita]

INTRODUCCIÓN

Las reformas constitucionales en materia indígena, que aquí se tratan, tienen importancia básica desde una perspectiva social-histórica en cuanto su origen y técnico-jurídica en cuanto a su legislación.

Con el objeto de ubicar en forma adecuada los motivos de las reformas, se expondrá la situación existente de la población indígena en nuestro país, pues viven en condiciones precarias, en viviendas pequeñas en zonas alejadas, han sido ignorados, marginados y la mayoría son analfabetas. Además, mientras las leyes han establecido la supuesta igualdad entre todos los mexicanos, en la práctica real las instituciones del Estado no han sido suficientes, y nuestros pueblos se han visto sometidos a una total situación de desigualdad desde el tiempo de la colonia.

Debido a lo anterior, se aborda en el presente trabajo el origen del movimiento indígena en Chiapas, los procesos de organización social y la lucha por sus derechos.

Resulta importante, en el primer capítulo, el relato cronológico del levantamiento del grupo insurgente hace más de una década en Chiapas, toda vez, que las discusiones y propuestas para lograr las reformas mencionadas, fue resultado de un proceso complejo en el que los actores sociales y políticos lejos estuvieron de una negociación satisfactoria.

Consecuentemente al proceso de discusión, se aprobó las modificaciones Constitucionales las cuales son objeto de análisis posterior.

Así destacada la trascendencia de nuestro tema a tratar, resulta de enorme relevancia mostrar los “usos y costumbres” de los pueblos indígenas, base de la “libre determinación y autonomía”. Es verdad que los gobiernos tienen que reconocer los derechos de los pueblos indígenas a la propiedad, control y la protección de su patrimonio cultural, artístico, espiritual, natural, tecnológico y científico, y a la protección legal de su propiedad intelectual y de la biodiversidad de los espacios que habitan. Han sido creaciones propias, son sus maneras de relacionarse con la naturaleza y de resolver su pertenencia ancestral a este mundo.

Debe agregarse, que nadie puede negar la presencia viva de los pueblos indígenas, sus aportes y soluciones a los problemas del mundo moderno. Nadie debe aceptar hoy el dominio de un pueblo sobre otro. Quien lo hace no reconoce *al otro como igual*. Por esta razón cada uno de los pueblos indígenas busca la igualdad de oportunidades, exige el derecho a administrar sus propios asuntos, comunitarios, regionales o nacionales. Cada integrante de un pueblo indígena espera ser tomado en cuenta en el diseño de las políticas públicas que le atañen.

La controversia de la reforma constitucional, surge en la interpretación técnica – jurídica, análisis que se hace en el presente tratado, sin intentar afectar el reconocimiento en que los pueblos indígenas han participado, de muy diferentes formas, en comunidades políticas mas amplias o en sectores de población que los han amparado como parte de un cuerpo social mayor. Estas distintas maneras de participación han afectado, modificado y adaptado sus propias concepciones culturales, sus usos y costumbres, sus formas de gobierno y el tipo de relaciones que han establecido con la sociedad nacional.

Los métodos de investigación científica en los que se sustenta el presente trabajo y me propongo a practicar son: *el método analítico*; consistente en estudiar por separado las partes integrantes de un todo, *la síntesis*; es el método inverso

anterior, *inducción*; se trata de observar cada uno de los aspectos concretos a la realidad que se pretende investigar y el *histórico*; el cual consiste en examinar los hechos y fenómenos acaecidos del pasado con el objeto de aplicar sus experiencias.

Asimismo, tratare de definir, los términos jurídicos empleados que califican a nuestro país como una "nación pluricultural".

Me permito profundizar en estos momentos, que si bien, nuestro país se reconoce como una nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, todavía no es un Estado nación que promueva, de manera plena, y que acepte, como parte de su condición, la diversidad y las muchas identidades que generan las culturas indígenas que conviven en un territorio de cerca de dos millones de kilómetros cuadrados.

Exigen, igualmente, el cumplimiento y respeto de sus derechos humanos, así como la adopción de medidas eficaces para combatir los prejuicios y la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.

Ahora bien, el tópico mas importante de la investigación, es sin duda el derecho a la mencionada "libre determinación" que poseen todos los pueblos indígenas se puede ejercer de autonomía. Esta permite la expresión de la libre determinación interna de los pueblos y directas con otros Estados de manera independiente.

No faltara quien vea en el análisis una critica poco optimista del reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, por el contrario, me gustaría aclarar que el propósito y el objetivo de esta investigación mas allá de la problemática que se debate de los problemas latentes en el mencionado sector de

la población, es la de exponer las observaciones técnicas legales, para que la participación de las comunidades indígenas sea beneficiada conforme a derecho y tutelada con legitimidad sus propias autoridades, sin desmeritar, ni distorsionar la legislación nacional. “Autonomía”, por consiguiente, no debe confundirse con “soberanía” pues esta última es una facultad que únicamente poseen los Estados.

Con el fin de alcanzar un marco jurídico, el cual refleje las demandas sociales, la hipótesis planteada es la de la necesidad de no descuidar la técnica formal de la materia, porque entonces representaría una violación a la estructura del estado de derecho establecido en el país, como la aplicación general de la norma, los criterios para identificar a las comunidades indígenas y si las normas emanadas de sus usos y costumbres corresponde a una eficaz y justa solución a sus controversias internas con apego a los derechos humanos y las garantías constitucionales.

Para lograr este objetivo, fue necesario señalar en el transcurso de la tesis, que el conjunto de normas consuetudinarias deberán estar en permanente coordinación y observancia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la reciente Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Al final del trabajo, encontrara un diagnóstico y comentarios de temas pertenecientes a los compromisos soberanos dentro de las nuevas modificaciones constitucionales, con respecto al desarrollo integral y atención los problemas sociales del país.

Para terminar con la introducción, el resultado de las discusiones, aún no acabadas, tendrá serias y profundas consecuencias para el futuro de los pueblos indios. Autonomía, diversidad y democracia, son nociones inseparables en un mundo globalizado que ha provocado el renacimiento de las identidades y los

movimientos que reivindican la particularidad, sobre todo en una sociedad multicultural como la nuestra; "la diversidad sociocultural o étnica no puede ser suprimida y debemos acostumbrarnos a vivir con ella... lo racional es encontrar su acomodo en el arreglo social acordado".

CAPÍTULO I
REFERENCIAS HISTÓRICAS

1.1. La problemática indígena.

Referirnos a las causas que motivaron la actual controversia constitucional, es recurrir a una historia nacional plasmada de constantes luchas sociales, económicas, religiosas y políticas, cuyos objetivos diversos abarca la liberación de tres siglos de yugo, así como una apasionada defensa del país de invasores extranjeros, vecinos y europeos, en la que paralelamente los mal llamados “indios” han participado de forma gloriosa, siendo olvidados por aquellos que se ocupan de intereses propios y de una concentración constante del poder. Por lo que comprensible es lo que reclaman y que en su origen les pertenece..

Para visualizar con mayor amplitud el fondo del tema, la siguiente es una reseña de los acontecimientos más importantes que originaron las demandas de dichos grupos indígenas:

México, tiene quince millones de indígenas distribuidos en 56 grupos étnicos bien definidos (Tarahumaras, Mixtecos, Mixes, Triquis, Totonacos, Mazahuas, Etc...) que viven dispersos en las crestas de las montañas del país y particularmente en el sureste.

Desde la conquista de los españoles los indígenas habían sido desplazados hacia las zonas más hostiles de la región.

“Durante la Colonia, se afianzo el injusto régimen de la tenencia de la tierra, en el que unos pocos tenían mucho y la mayoría carecía de tierras. El latifundio nació y se consolido en manos españoles y sus descendientes criollos, mientras que los mestizos y los indígenas, quedaron relegados a la calidad de peones de las haciendas o, en el mejor caso, inquilinos rentistas o aparceros”.¹

¹ UNANUE RIVERO, Manuel, *El Campo Mexicano*, México, Ed. Centro de Investigación y Análisis del Campo A. C., 1991, p. 75.

Recientemente de la mitad del siglo pasado a la actualidad los indígenas fueron desplazados de las tierras altas y los indígenas más pobres empezaron a moverse hacia la selva Lacandona. Además, la producción de petróleo separó o mejor dicho marcó una gran diferencia en las aldeas. Por un lado encontramos al grupo rico y por el otro a la gente que se empobreció y tuvo que emigrar.

La totalidad de la población indígena se encuentra en la pobreza absoluta, pese a todo, durante quinientos años, los pueblos indígenas han logrado conservar los valores fundamentales que definen a su etnia, su tradicional forma de organización social, su derecho consuetudinario, sus lenguas vivas con variantes dialectales, sus formas de organización para el trabajo y apoyo mutuo como la Asamblea del Pueblo, la Institución del Tequio, la Gueza, aun se practica el trueque, sus vasijas y cántaros de barro son un atractivo y la identidad étnica, vestidos, música y folklore forman parte de nuestras vidas; somos pues; los herederos de un mosaico de culturas que alcanzaron esplendor en el pasado, que frenó su desarrollo a partir de la conquista y solo ha podido sobrevivir en constante lucha contra la desigualdad.

El sector indígena constituye una base social sumamente descuidada en los diferentes ámbitos de la vida nacional. Esta situación se refleja de manera particular en los limitados espacios de participación política, así como en los pocos beneficios que disfrutaban de los Programas de Desarrollo que llevan a cabo las instituciones gubernamentales.

Por otra parte, poco se conoce y por lo mismo, no se ha valorado la riqueza cultural que estos pueblos pueden proporcionar en el desarrollo del país, debido a que no existen suficientes canales de comunicación y expresión político-cultural que les permita una participación digna e igualitaria en el contexto de la sociedad nacional.

Ahora bien, de manera mas singular concentremos nuestra atención en Chiapas; donde lo anterior se ejemplifica marcadamente y es el desarrollo de los últimos hechos en dicho Estado factor determinante para hallarnos en la actualidad en una confrontación de exigencias validas de fondo, el análisis en esta investigación seria su forma.

1.2 Chiapas.

Como datos generales podemos decir que las condiciones sociales del Estado de Chiapas se caracterizan prácticamente porque el 80% de la población indígena y en el mayor de los casos es monolingüe y analfabeta.

El 99% de la población total habita en el medio rural y la gran mayoría enfrenta problemas de alta marginalidad y pobreza extrema, ejemplo de ello es la estadística que nos revela que solo uno de cada 10 habitantes de las Margaritas, de Ocosingo, Altamirano, San Juan Chamula, San Juan Cancún y San Cristóbal de las Casas, obtiene ingresos superiores a dos salarios mínimos.

En materia Educativa casi el 70% de la población no termino su educación primaria y el 80% vive hacinada y carece de las mínimas condiciones de salubridad.²

² CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA, *Programa de fomento para el desarrollo económico, social y político del estado de Chiapas*, México, enero 1998.

1.3. Desarrollo del conflicto EZLN

En diciembre de 1992, el Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLC) fue firmado por el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, el presidente de Estados Unidos, George Bush, y por el primer ministro canadiense, Brian Mulroney. Este acuerdo entró en vigor en enero de 1994, tras ser aprobado por las cámaras legislativas de los tres países firmantes.

El éxito obtenido por Salinas en el campo de la liberalización económica no correspondió con el resultado de las reformas del sistema político. Prometía a través de todas estas prácticas neoliberales incrustar a México en el primer mundo, cuando aún millones de mexicanos vivían y viven en extrema pobreza, incluyendo a la comunidad indígena.

El 1 de enero de 1994, se produjo un levantamiento armado en el estado de Chiapas en contra del gobierno, presidido por Carlos Salinas de Gortari, aprovechando que en esa fecha se producía la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLC). El "Ejército Zapatista de Liberación Nacional" (EZLN), grupo de campesinos indígenas de las etnias tzotziles, tzeltales, tojolabales, choles y lacandones, encabezado por el subcomandante Marcos, tomó la ciudad de San Cristóbal de las Casas y cinco ciudades más; Altamirano, Las Margaritas, Ocosingo, Oxchuc, Huixtan y Chanal. Saltaba a la vista que esta rebelión había sido planificada cuidadosamente, pues ante los medios el subcomandante Marcos mostró un ejército precario cuando en realidad su ejército se encontraba en los alrededores de la ciudad de San Cristóbal.

El motivo de la sublevación fue la protesta ante la situación de extrema pobreza de los indígenas y campesinos de todo el país, la reivindicación de propiedad sobre las tierras arrebatadas a las comunidades indígenas, un mejor reparto de la riqueza y la participación de las diferentes etnias tanto en la

organización de su estado como de la República en su conjunto, con el objeto de que fueran respetadas y valoradas las formas culturales de los grupos que viven en todo el país. Pese a ser uno de los estados mexicanos que posee mayores recursos naturales (petróleo, maderas preciosas, minas y tierras fértiles para la práctica agrícola), en Chiapas es donde la desigualdad de los distintos sectores sociales se ha mostrado históricamente de una manera más patente, ya que su organización socio-política sigue apoyada en las viejas estructuras sociales y políticas de carácter autoritario y latifundista.

Ante este acontecimiento el gobierno reprimió la rebelión doce días después. Al poco tiempo de haberse levantado el EZLN, el gobierno reveló que los zapatistas formaban parte de un grupo insurgente de orientación marxista, con planes mucho más amplios que una sencilla rebelión en el estado de Chiapas, planes que incluían la toma del poder. Al mismo tiempo, el gobierno develó la supuesta identidad secreta del Subcomandante Marcos: era Rafael Guillén, ex profesor de diseño gráfico de la Universidad de México, uno de los bastiones de los intelectuales marxistas del país.

Desde ese momento el EZLN plantea como condiciones para establecer el diálogo con el gobierno federal: reconocimiento como fuerza beligerante, cese al fuego de ambas partes, retiro de las tropas federales, cese al bombardeo indiscriminado y formar una comisión nacional de intermediación. El EZLN propone como intermediarios a Rigoberta Menchú, Julio Scherer y el obispo Samuel Ruiz. El Gobierno mexicano envía mediadores como el exregente de la capital, Manuel Camacho Solís y el obispo de San Cristóbal, Samuel Ruiz, quienes negociaron una salida pacífica al conflicto a cambio de ciertas concesiones entre las que se encontraba la supresión del candidato del PRI al gobierno del estado, perteneciente a la oligarquía chiapaneca. Renuncia el secretario de gobernación y exgobernador chiapaneco, Patrocinio González Garrido y es sustituido por Jorge Carpizo.

Salinas se adelanta al reclamo de la sociedad civil y decreta el cese al fuego en la víspera de la movilización: "El Ejército solo atacará si es atacado".

El EZLN reconoce a Camacho como representante del gobierno federal y propone una agenda de cuatro puntos para la negociación demandas económicas, sociales, políticas y el cese de hostilidades, dichas negociaciones se desarrollaron en la Catedral de San Cristóbal de las Casas. El gobernador interino de Chiapas renuncia y en su lugar es nombrado Javier López Moreno.

Otro aspecto importante dentro del EZLN es el profundo contenido social de su lucha, a diferencia de otros insurgentes, como en el caso del IRA o la ETA, no luchan con el propósito de separarse de México, sino que buscan unirse al proceso de desarrollo del país, pero conservando sus rasgos culturales. Por eso, el carácter del levantamiento de los zapatistas es social, y no racial.

Cuando el EZLN pide un periodo para consultar con sus bases el primer documento surgido de esas pláticas el 23 de marzo de 1994 es asesinado el candidato presidencial del PRI. Luis Donald Colosio. El EZLN se declara en "alerta roja" y suspende la consulta con las comunidades

En Abril, los pueblos zapatistas realizan en territorio bajo su control, actos políticos para recordar el asesinato de Emiliano Zapata., diversos sectores de la sociedad mexicana organizan caravanas de ayuda a los pueblos cercados por el Ejército federal. Los ganaderos y finqueros intensifican su hostigamiento contra los zapatistas

El 15 de mayo, miembros del PRD encabezados por el candidato a la presidencia de la República, Cuauhtémoc Cárdenas sostienen un encuentro con el Subcomandante Marcos.

El 12 de junio, el EZLN da a conocer el resultado de su consulta en las comunidades con un -'NO'. a las propuestas gubernamentales. Los zapatistas deciden mantener el cese al fuego y abrir un diálogo con la sociedad civil. Se hace pública la **Segunda Declaración de la Selva Lacandona** en la que el EZLN llama a la sociedad civil a lograr un tránsito pacífico a la democracia y convoca a la realización de la Convención Nacional Democrática (CND).

El 16 de junio, Manuel Camacho renuncia como Comisionado para la paz en Chiapas y es nombrado Jorge Madrazo Cuéllar como nuevo comisionado, quien es reconocido por el EZLN.

El 5 de agosto inicia en San Cristóbal la Convención Nacional Democrática (CND) convocada por el EZLN, y concluye en el primer Aguascalientes construido por los zapatistas en Guadalupe Tepeyac. Cerca de 7 mil mexicanos de todas las entidades de la República acudieron a territorio zapatista en atención al llamado al diálogo hecho por el EZLN, con la participación de cientos de observadores internacionales y representantes de los medios de comunicación. El candidato a gobernador de la sociedad civil chiapaneca, registrado por el PRD, Amado Avendaño, es víctima de un atentado que casi le cuesta la vida. . En medio de protestas, el candidato oficial priista a la gubernatura de Chiapas, Eduardo Robledo Rincón es proclamado ganador.

El 1° de diciembre de 1994, toma posesión Ernesto Zedillo como presidente de México, se comienza a crear un renovado consenso entre las fuerzas políticas para resolver el conflicto. El Subcomandante Marcos reconoce a Amado Avendaño como gobernador de Chiapas y considera que la imposición de Robledo por medio de unas elecciones fraudulentas formaliza la ruptura de cese al fuego por parte del gobierno federal.

Toma posesión Eduardo Robledo como gobernador de Chiapas. En forma paralela toma posesión Amado Avendaño como Gobernador del Gobierno de Transición en Rebeldía.³

1.3. Cocopa.

El 14 de diciembre, a instancias del poder ejecutivo y del Congreso de la Unión se establece la Comisión Legislativa para el Diálogo y la Conciliación.

Dicha comisión tuvo como objetivo “proponer, sugerir e impulsar en su caso, fórmulas e iniciativas que sean necesarias para lograr la conciliación en Chiapas” Su conformación sería bicameral (senadores y diputados), paritaria (la misma representación para cada fuerza política), y quienes la integraron asumieron que “su compromiso superior sería con la paz de la República”. El ejecutivo resuelve que la Secretaría de Gobernación sea la que se encargue directamente de las negociaciones con la parte inconforme y propone que la Comisión Legislativa para el Diálogo y la Conciliación actúe como instancia mediadora.

El EZLN rechaza esa última propuesta y responde tomando diversas alcaldías y “mediante el emplazamiento de sus bases de apoyo y el avance de miles de rebeldes, deja roto el cerco militar”. El Ejército Federal responde asimismo con movilizaciones de tropas e incremento de patrullajes en la zona. Esta situación y pocos días después el anuncio de la devaluación de nuestra moneda que propiciaría una fuerte crisis económica, conformaron nuevamente un marco poco propicio para el diálogo, incrementándose la tensión en la zona de conflicto.

³ MASIOSARE, *Zapatistas presos: justicia a cuentagotas*, La Jornada, año 4, p.164.

Ante el inminente reinicio de hostilidades, el obispo Samuel Ruiz se pone en ayuno. El 23 de diciembre, el gobierno reconoce a la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), como instancia mediadora para el diálogo. El 29 el EZLN anuncia una tregua hasta el 6 de enero y repliega a sus tropas.

El 1º de enero de 1995 El EZLN lanza la **Tercera Declaración de la Selva Lacandona** en la que propone a la sociedad la formación de un Movimiento para la Liberación Nacional.

Tras la prolongación Zapatista de su tregua, se reúne el secretario de Gobernación, Esteban Moctezuma y el Subcomandante Marcos en la selva Lacandona, se compromete a lograr un cese al fuego estable y reabrir el proceso de solución política. El EZLN decreta el cese al fuego ofensivo, unilateral y por tiempo indefinido.

No obstante, en febrero de este año, el Presidente de la República dio a conocer que los cuerpos de seguridad de la Procuraduría General de la República "han identificado que miembros del EZLN preparaba acciones subversivas en diversas partes del país.. por lo que se han integrado las respectivas averiguaciones previas". Así, el 9 de febrero se libraron órdenes de aprehensión contra presuntos líderes del EZLN.

El gobernador de Chiapas Eduardo Robledo Rirncón renuncia a su cargo (14 de febrero) mientras la CONAI lanza un llamado urgente a las partes para que reinicien el diálogo. El EZLN condiciona su regreso al diálogo, a la salida del Ejército de las comunidades indígenas y la anulación de las ordenes de aprehensión.

El 11 de marzo se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Se instaló oficialmente la

Comisión de Concordia y Pacificación de Chiapas (COCOPA), integrándose como lo exponía la misma ley "por los miembros de la Comisión Legislativa para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas... la presidencia de la Comisión estará a cargo de manera rotativa y periódica de los representante del Poder Legislativo Federal" Como lo señalaba el artículo 9 de la ley, la Comisión de Concordia y Pacificación se encargaría de: Coadyuvar a fijar las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación, facilitar el diálogo y la negociación, promover ante autoridades competentes las condiciones para realizarlo en los lugares específicos pactados, gestionar ante la Secretaría de Gobernación la adecuada difusión de esta Ley.

El 30 de septiembre se reúne la Cocopa con el EZLN en la Realidad para discutir la propuesta del foro especial que plantean los rebeldes.

El 18 de octubre se realizaría la primera fase de discusión del tema I de la agenda que era "Derechos y Cultura Indígena". Se instalan entonces seis mesas de trabajo, unas en San Andrés Larráinzar y otras en San Cristóbal de las Casas; en todas ellas participaron miembros de la COCOPA, asimismo, esta comisión quedó a cargo de la secretaría técnica y de la coordinación de los debates.

A finales del mismo mes la PGR anuncia la detención de Fernando Yáñez Muñoz, acusado de ser el "Comandante Germán" del EZLN. El EZLN se declara en alerta roja por la detención y niega cualquier relación orgánica con él. Yáñez es exonerado por la PGR al día siguiente y liberado dos días después.

Posteriormente se llevó a cabo la segunda fase de la discusión sobre "Derechos y Cultura Indígena", en forma de plenaria, en donde la COCOPA presentó las síntesis de los resultados de cada grupo de trabajo en la fase anterior.

El EZLN anuncia que se estudiará la tercera propuesta oficial sobre comunidad y autonomía. Se da un enfrentamiento en Chamula que retrasa el regreso de la delegación Zapatista.

En diciembre luego de suspenderse una reunión entre la Conai y el EZLN por los patrullajes militares, la Cocopa y el EZLN firman la convocatoria para el Foro Especial sobre Derechos Indígenas.

El primero de enero, el EZLN lanza la **Cuarta Declaración de la Selva Lacandona**. En ella, los zapatistas vuelven a sorprender con sus planteamientos políticos. La Cuarta Declaración plantea la decisión de ayudar a construir una fuerza política de nuevo tipo, no partidaria, que no lucha por el poder; independiente y autónoma, civil y pacífica apoyada por el EZLN. De esa manera, responde a otra de las conclusiones de la consulta Nacional.

En esos días se realizó en San Cristóbal de las Casas el citado foro sobre derechos indígenas con la participación de mas de 500 representantes de por lo menos 35 pueblos naturales del país, así como invitados nacionales y extranjeros. La autonomía indígena será el eje de la nueva relación con el Estado, señala el EZLN. Al finalizar los trabajos, le fueron entregados a la COCOPA los acuerdos resolutivos del foro.

El 10 de enero en San Andrés Larráinzar, se daría entonces inicio a la Primera Plenaria Resolutiva sobre el tema I de la agenda.

1.5. La firma de los primeros acuerdos entre el Gobierno y el EZLN.

El 16 de febrero, después de una amplia consulta con sus bases de apoyo, el EZLN llega a un acuerdo con el gobierno federal para firmar los acuerdos sobre Derechos y Cultura indígena. En estos acuerdos el gobierno se compromete a reconocer a estos pueblos en la Constitución, el derecho a la autonomía, a ampliar su representación política, a garantizar el acceso pleno a la justicia. Construir un nuevo marco jurídico que garantice los derechos políticos a los indígenas, su representación política, sus derechos jurisdiccionales y sus derechos culturales entre otros acuerdos. Reconociendo a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público y su capacidad para organizarse autónomamente. En el marco de la misma plenaria se procedió a instalar los trabajos y fijar fecha para discutir el segundo tema de la agenda.

Por cierto, el EZLN da a conocer su lista de asesores e invitados para la mesa 2 sobre Democracia y Justicia. Más de 300 personalidades son invitadas por los zapatistas, entre ellas Enrique Krause, Lorenzo Meyer, Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador, Bernardo Batiz, entre otros.

Así, comienzan formalmente las discusiones sobre el tema "Democracia y Justicia". Días más tarde termina la fase deliberativa de las siete mesas de trabajo. En la negociación, las conclusiones se llevan a la plenaria, donde vuelven a surgir diferencias entre las posturas de las dos representaciones, por lo que no se alcanzaron acuerdos en todos los temas.

En mayo, un juez de Tuxtla Gutiérrez sentencia a Javier Elorreaga y a Sebastián Etzin Gómez presuntos miembros del EZLN bajo los cargos de terrorismo a 13 años y 6 años respectivamente. Los Zapatistas declaran que la resolución del juez es una provocación a la paz y una violación a la Ley para el

diálogo y suspende su participación en la negociación, por otra parte, la COCOPA buscaría una solución jurídica y política para evitar la tensión.

El 6 de junio, tras la intensa movilización nacional e internacional la Corte revoca la resolución del juez y son liberados Javier Elorriaga y Sebastian Etzin - el EZLN responde suspendiendo el estado de alerta.

Poco después se realiza el Foro Especial para la Reforma de Estado. Participan representantes de organizaciones políticas, sociales, sindicales y ciudadanas, así como intelectuales y personalidades planteando entre otras conclusiones, la conveniencia de que el EZLN transitará hacia la constitución de un movimiento civil, que se denominará Frente Zapatista de Liberación Nacional. Éstos entregarían los resolutivos del Foro a la COCOPA y ésta a su vez, los remite al Poder Legislativo y al Ejecutivo.

Del 6 al 12 de agosto continúan los trabajos de la Mesa sobre Democracia y justicia El gobierno intenta dejar de lado el punto de democracia y justicia y propone avanzar a la siguiente mesa, lo que fue rechazado por el EZLN.

El 2 de septiembre, después de una consulta con sus bases, el EZLN decide suspender su participación en las negociaciones en los diálogos de San Andrés ante la actitud gubernamental. El EZLN plantea cinco condiciones para regresar a la mesa de negociaciones: liberación de todos los presuntos zapatistas; una comisión gubernamental con capacidad de decisión política, la instalación de la Comisión de Seguimiento y Verificación, propuestas mínimas para la mesa de democracia y justicia; y el fin del clima de persecución militar y policíaca contra las comunidades indígenas.

En octubre el Congreso Nacional de Pueblos Indígena invita a una delegación Zapatista al Distrito Federal (México). A pesar de las amenazas del gobierno el EZLN decide enviar a la Comandante Ramona.

Es en noviembre cuando se instala en San Cristóbal la Comisión de Seguimiento y Verificación de los acuerdos (COSEVER), que estaría conformada por representantes del Gobierno Federal y el EZLN.

Posteriormente se reúne la COCOPA, la CONAI y el EZLN para redactar la iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas. La COCOPA planteó la posibilidad de elaborar un documento, que recogiera lo pactado en los "Acuerdos de San Andrés". Se presenta una propuesta final de reformas constitucionales al EZLN y al gobierno .A pesar de que no están contemplados algunos aspectos de los acuerdos, el EZLN lo acepta.

El Ejecutivo, por su parte, aceptó preliminarmente el documento, pero solicitó un plazo para exponer su posición definitiva con respecto a la propuesta. En dicho plazo, el gobierno federal entregó el documento con algunas observaciones, en donde sugería que se le hicieran ciertas precisiones de técnica jurídica y constitucional a la propuesta, el EZLN lo acepta.

Sin embargo, el día convenido, el EZLN, expresó que lo que se les presentaba era un nuevo documento y rechazó la propuesta gubernamental, señalando que no regresará a la mesa de negociaciones hasta que no se cumplan los Acuerdos de San Andrés, firmado el 16 de febrero de 1996 . La COCOPA realizó una evaluación con especialistas y constitucionalistas y se coincidió en que la propuesta de reformas constitucionales elaborada por la COCOPA había recogido en esencia los acuerdos de San Andrés, pero que era perfectible la redacción para hacer adecuaciones de técnica jurídica.

En Febrero, más de 10 mil indígenas zapatistas civiles marchan en San Cristóbal exigiendo al gobierno que respete los acuerdos de San Andrés y acepte la reforma propuesta por la Cocopa.

El día 4 de marzo, la COCOPA hace un pronunciamiento en el que abandona la defensa de su proyecto de ley, puesto que no tendría viabilidad de aprobación legislativa

Posteriormente la COCOPA afirmó el reconocimiento y la vigencia de la Ley para el Diálogo. En este documento se planteaba entre otras acciones concretas para superar la crisis de la negociación: una tregua social a las comunidades de Chiapas, que fortalezca al Gobierno, al EZLN y a sus representaciones en la Mesa de San Andrés para retomar el tema "Democracia y Justicia".

A finales de Abril, el Ejecutivo anunció la sustitución del interlocutor oficial para el diálogo de San Andrés. El Lic. Pedro Joaquín Coldwell remplazaba a Marco Antonio Bernal.

Mientras se desarrollan las campañas electorales en todo el país, el gobierno federal guarda silencio sobre el conflicto de Chiapas. Actúan los grupos paramilitares en Los Altos y el Norte del estado

El 3 de julio, ante el incremento de la militarización, la acción de los grupos paramilitares y la parcialidad de las autoridades electorales, el EZLN anuncia su decisión de llamar a los pueblos indígenas a no participar en las elecciones.

El 6 de julio, en históricas votaciones la oposición se alza con una victoria y el PRI es derrotado al perder la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados y la gubernatura de la capital en manos de Cuauhtémoc Cárdenas.

El 27 de julio viaja por primera vez una delegación Zapatista a Europa a participar en el Segundo Encuentro intercontinental por la humanidad y Contra el Neoliberalismo realizado en el estado español.

Agosto, la Cocopa decide el día 4 no presentar su iniciativa de ley de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas a la Cámara de Diputados.

El EZLN no tiene posibilidad de participar como integrante de la nueva fuerza política. Para el EZLN el FZLN nace como organización hermana.

Octubre-Noviembre. En la zona norte, en Los Altos, la violencia, las agresiones, quemas de viviendas y hasta asesinatos, seguían sucediendo. La hostilidad y la división que ya estaba sembrada en algunas comunidades por diversos factores, se acentuó con el estallamiento de la rebelión zapatista, pues hubo quienes simpatizaron con las demandas y los métodos de lucha EZLN, y hubo quienes lo rechazaron.

La tensa y explosiva situación que se vive en esta zona de Chiapas, es la existencia de grupos que, no simpatizando con la lucha del EZLN, han conseguido o han sido provistos de armas, que utilizan para hostigar, sembrar temor y agredir a los habitantes y familias que sí simpatizan con los zapatistas. Dichos grupos armados son catalogados por el EZLN y otros observadores del conflicto, como grupos "paramilitares" que, según su opinión, han recibido apoyo oficial.

Apenas unos días después del regreso de los zapatistas de la capital, arreciaron los ataques paramilitares a indígenas zapatistas y opositores al PRI en Chenalhó y en el norte del estado.

La Comisión se encaminaría entonces, a la elaboración de un documento que se denominó "Lineas generales para la elaboración de una propuesta de trabajo de la Comisión de Concordia y Pacificación". En dicho texto se presentaban los antecedentes de la negociación, las atribuciones jurídicas de la COCOPA y una agenda política para conseguir la reanudación de las conversaciones de paz.

La respuesta del EZLN demoró, dejando ver que su intención era no establecer contacto hasta que no se aceptara la reforma constitucional sobre Derechos y Cultura Indígena.

En los primeros días de noviembre, ocurre en el municipio de Tila, en el norte de Chiapas una agresión contra la caravana en la que viajaban los obispos Samuel Ruiz y Raúl Vera, resultando dos heridos. La discusión si los responsables habían sido grupos oficialistas o zapatistas dejaba ver ya la radicalización del discurso entre los protagonistas del conflicto.

Entretanto en Los Altos, en Polhó y Chenalhó, era donde se comenzaba a conjugar los personajes y situaciones que configuraban toda tragedia como secuestros, asesinatos y quema de viviendas, perpetrados por grupos opuestos.

Los antagonismos se daban fundamentalmente entre grupos identificados con el partido en el gobierno o con el partido cardenista, frente a quienes pertenecían a comunidades de base zapatista o a la Sociedad Civil "Las Abejas", estos últimos que se autoproclaman neutrales. Las condiciones en las que los desplazados estaban viviendo eran verdaderamente penosas.

El 1° de diciembre inician los primeros encuentros en los que participan además de los líderes de las partes en pugna, representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de la CONAI y del Centro de Derechos Humanos

Bartolomé de las Casas y constataron la dramática situación en que se encuentran cientos de indígenas desplazados con sus comunidades en los Altos y en el norte del estado.

Dos semanas después ocurriría la matanza de Acteal. El Consejo Autónomo de Polhó declaró que más casas fueron quemadas en Takiukum y en Yíveljoj, por presuntos priístas.

Las escenas de las casas quemadas por los paramilitares y las precarias condiciones de los desplazados hacinados en Polhó, municipio de Chenalhó fueron presentadas en televisión por el periodista Ricardo Rocha.⁴

La CNDH pide medidas cautelares para los desplazados. El EZLN informa en un comunicado de la situación que viven los más de seis mil desplazados de guerra como resultado de los ataques de los grupos paramilitares y de la policía del estado.

El 22 de diciembre, ocurre la matanza más atroz que se recuerde en el país. En Acteal 45 indígenas, la mayoría niños y mujeres del grupo Las Abejas fueron masacrados con armas de fuego y a machetazos por 60 hombres armados de un grupo paramilitar integrado por indígenas priístas y cardenistas, que fueron protegidos por la policía de Seguridad Pública destacada en Chenalhó. En el ataque resultaron heridas 25 personas, varios de ellos niños. La balacera duró más de seis horas y mientras que decenas de policías de Seguridad Pública permanecieron a 200 metros de donde ocurría la matanza, escuchaban los disparos, los gritos y nunca intervinieron. El peor crimen que se recuerde en la historia contemporánea, el más anunciado.

⁴ ZAPATOUR, *El Heraldo de México*, 3 de marzo de 2001.

Fueron consignados 125 personas, incluyendo al alcalde priísta y varios jefes policíacos pero no se han deslindado responsabilidades de funcionarios de mayor peso. .

El presidente Zedillo calificó los hechos de Acteal como "un cruel, absurdo, inaceptable acto criminal" e instruyó al Procurador General de República para que atrajera el caso y solicitó a la CNDH preste su apoyo y asistencia humanitaria a las comunidades. La CNDH calificó la agresión como un acto deleznable, una acción genocida en que se actuó con premeditación.

Emilio Chuayfett, Secretario de Gobernación, rechazó las afirmaciones de que el gobierno federal tuviera alguna participación así fuera por omisión.

La Comisión Nacional de Intermediación en un documento público dirigido al presidente de la República le comunica que después de los acontecimientos del 22 de diciembre la Conai espera que: 1 El presidente ejerza las facultades que le confiere la Constitución haciéndole llegar al poder Legislativo una iniciativa de decreto que declare la desaparición de poderes en el estado de Chiapas, así como la investigación y en su caso la consignación de los grupos paramilitares que actuaron en los hechos de Acteal y el desmantelamiento de los demás grupos paramilitares que actuaron impunemente en el estado.

El 26 de diciembre llegan más de dos mil soldados a Chenalhó

El EZLN señaló que en la matanza de indígenas en la comunidad de Acteal, el secretario y el subsecretario de Gobierno del Estado habían comisionado a policías para ocultar la magnitud de la matanza. Para el EZLN la responsabilidad de la matanza recae en Zedillo y el secretario de Gobernación, quienes dos años antes aprobaron el proyecto de contrainsurgencia del Ejército federal.

El repudio internacional a la matanza de indígenas chiapanecos fue inmediato e incluyó al gobierno de Estados Unidos y prensa importante de ese país como The New York times, al primer ministro de Francia, Lionel Jospin y 62 personalidades de la cultura, el periodismo y la política francesa, a la Unión Europea, al secretario de la ONU, etc.

El EZLN aclara que conforme a las evidencias encontradas, el EZLN deduce que "el crimen de Acteal fue preparado con toda antelación, con plena conciencia, con la dirección de autoridades gubernamentales estatales y la complicidad de diversas secretarías del gobierno federal entre las que destacan la Secretaría de Gobernación, la de Desarrollo Social y la de Defensa Nacional, así como de las dirigencias nacionales y estatales del PRI"- el CCRI-CG del EZLN añade que "en la masacre de Acteal encuentra, en síntesis, un móvil político, militar, social y económico". Se trata de aniquilar a los indígenas rebeldes.

1.5. 1998 la ofensiva.

Enero. El Ejército inicia diversos operativos de desarme fuera de la región donde ocurrió la matanza de Acteal e incursiona en diversas comunidades zapatistas de la selva. Los Altos y la zona norte. Las imágenes de la población civil, la mayoría mujeres, rechazando la presencia militar dan la vuelta al mundo.

Como consecuencia de la indignación nacional e internacional por la masacre de Acteal, cae el secretario de Gobernación, Emilio Chuayfett y es sustituido por Francisco Labastida Ochoa. El gobernador interino de Chiapas, Julio César Ruiz Ferro renuncia y en su lugar el presidente Zedillo designa a Roberto Albores (8 de enero).

Febrero. Mientras aumenta la presión sobre las comunidades zapatistas el presidente Zedillo presenta una iniciativa de ley sobre Derechos y Cultura indígena, hecho que significa desconocer la propuesta de la Cocopa y los acuerdos de San Andrés. El nuevo secretario de Gobernación lanza una ofensiva política para presionar al EZLN a que acepte el documento presidencial.

A partir de marzo comienza un prolongado silencio del EZLN contra el que choca la ofensiva del gobierno estatal y federal contra los pueblos zapatistas.

Marzo-Abril. Al mismo tiempo que aumenta el patrullaje aéreo y terrestre en la selva, el norte y los Altos, el gobierno del estado endurece su política hacia las comunidades zapatistas y convoca a la realización de una consulta para aprobar un plan de Reconciliación en Chiapas.

El 8 de abril comienzan los grandes operativos policíacos y militares con un impresionante despliegue en la colonia La Hormiga, en San Cristóbal de las Casas, para detener a dirigentes evangélicos.

El gobierno lanza un ultimátum a los municipios rebeldes zapatistas y los amenaza con desmantelarlos por estar al margen de la ley.

El 11 de abril, en Taniperla, sede del municipio autónomo Ricardo Flores Magón, más de mil soldados y policías realizan un operativo para detener y encarcelar a las autoridades zapatistas y a un grupo de observadores de derechos humanos. En total, 16 personas fueron detenidas y encarceladas, entre ellas un profesor universitario, Sergio Valdés y un estudiante de la Ibero, Luis Menéndez.

En Mayo se realiza otro operativo policíaco y militar en Amparo Aguatinta, sede del municipio autónomo "Tierra y Libertad". El primero de mayo la policía de Seguridad Pública y los soldados se enfrentan a golpes y piedras con los

pobladores que los rechazan. La policía quema y saquea las oficinas del ayuntamiento Zapatista y golpea a varias mujeres que se resistieron. Son detenidas 53 personas. De las que 45 de ellos saldrían libres por falta de méritos.

El 5 de mayo un nuevo operativo ocupa el municipio de Nicolás Ruiz, mayoritariamente organizado en el PRD. Cientos de militares y policías disuelven un acto de protesta y allanan casas para detener a más de 150 comuneros. Los acusan de expulsar a un grupo de priistas del municipio por disidentes.

Estos operativos para "restaurar el Estado de Derecho" han provocado serias violaciones a los derechos humanos.

El clímax de la violencia contra los municipios y pueblos zapatistas, llegó el 13 de junio con un amplio operativo en El Bosque. Ahí fuerzas combinadas de militares y policías atacaron tres poblados controlados por los zapatistas" incluyendo la cabecera municipal En Chavagebal los pobladores resisten y las fuerzas del orden dispara armas de fuego y bazokas por lo que resultan muertos tres campesinos y un policía de Seguridad Pública, en "Unión Progreso", donde nadie se resistió según el testimonio de los lugareños- fueron ejecutados siete jóvenes campesinos bases de apoyo Zapatista. Son detenidos decenas de indígenas que resguardaban la sede del municipio autónomo de San Juan de la Libertad.

Estos meses han sido de aplicación de operativos militares y policíacos, amenazas contra los pueblos zapatistas.

El EZLN rompe el silencio y reinicia un proceso de diálogo con la sociedad civil con la Quinta Declaración de la Selva Lacandona que convoca a la Consulta Nacional sobre la ley de derechos indígenas que tiene como base el Encuentro de San Cristóbal el 20 de noviembre.

Según los primeros resultados de las averiguaciones de la PGR, la matanza de Chenalhó fue realizada presuntamente por un grupo de personas organizadas que responden a un autor intelectual; las necropsias indican que la mayoría de los 45 indígenas fueron sacrificados por la espalda y que se usaron armas de calibre .22 y AK-47.

El 2 de abril de 1998, fue arrestado el general Julio Cesar Santiago Díaz bajo la acusación de complicidad en la matanza de Acteal, toda vez que su destacamento se inhibió de socorrer a los atacados. Dos meses más tarde, el obispo Samuel Ruiz García abandonó su mediación entre el gobierno de Zedillo y los zapatistas después de acusar a aquél de perseguir su actividad conciliadora.

Asimismo, la Comisión Nacional de Intermediación presidida por Ruiz se disolvió de inmediato. De otro lado, a mediados de ese mismo mes de junio murieron nueve personas en un choque entre las fuerzas de seguridad y miembros del EZLN, en El Bosque, concretamente en el municipio de San Juan de la Libertad, que había sido instituido por los zapatistas en diciembre de 1994 y que estaba siendo desmantelado por el Ejército mexicano en el momento del combate.

Durante 1998 el zapatismo sufrió los embates de una intensa ofensiva política en su contra. Por si cupiera alguna duda de que Acteal no fue un "accidente" sino parte de una estrategia de guerra, inmediatamente después de la masacre el gobierno federal atacó a los municipios autóctonos, desmantelo la CONAI (Consejo Nacional Indigenista), expulsó a mas de cien observadores internacionales, apresó a bases de apoyo zapatistas y presentó una iniciativa de

ley para reformar la Constitución en materia de derechos y cultura indígena violatoria de los Acuerdo de San Andrés. Los zapatistas resistieron.⁵

En 1999, cuando era evidente el fracaso de la política gubernamental, los zapatistas retomaron la ofensiva. Convocaron a la realización de una Consulta de Reconocimiento de los Derechos de los Pueblos Indígenas y por el fin de la Guerra de Exterminio el 21 de marzo de ese año. Cinco mil indígenas rebeldes, armados con su palabra, salieron de Chiapas para recorrer numerosos municipios del país y explicar su posición. Cerca de 3 000 000 personas participaron en el plebiscito.

Cada una de las parejas de delegados que visitaron la República Mexicana llevó un diario de campo. Allí apuntaron el nombre de contactos, actividades realizadas e incidentes. Con ellos dibujaron un sorprendente mapa del tejido social.

Desde su aparición pública, el EZLN hizo de la lucha en contra del neoliberalismo un punto clave de su agenda política. Se debe a ellos buena parte del desprestigio que esta corriente tiene dentro del país.

El EZLN ha demandado el cumplimiento de tres señales para iniciar el diálogo de paz con el gobierno de Vicente Fox. Una de ellas es la liberación de los presos zapatistas en Chiapas, Tabasco y Querétaro. El subcomandante Marcos mencionó a los que aun se encuentran presos en su comunicado del 27 de enero del 2000: “¿Reconoce el gobierno que los zapatistas son luchadores sociales y no delincuentes?, “Se les sigue usando como rehenes y el mantenerlos presos significa que el gobierno todavía piensa en usar la opción policíaco-militar”.

⁵ FERNANDEZ CHRISTLIEB, Paulina, *Cronología de 4 años de Levantamiento Zapatista*, Madrid, 1997, p. 130

El domingo 25 de febrero de 2001, 23 comandantes y el subcomandante Marcos inician una marcha desde las montañas del SE mexicano hasta el Zócalo Capitalino.

Demandan ante el Congreso de la Unión:

1. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación para decidir sus formas de convivencia y organización.
2. Sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus problemas internos.
3. Elegir a sus autoridades conforme a sus tradiciones.
4. Ejercer sus formas de gobierno interno.
5. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios.
6. Preservar y enriquecer sus idiomas y culturas.
7. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

“A través de la Evolución Histórica de México, Ha quedado perfectamente claro que el problema de mayor importancia en el País, lo constituye el campo, cruentas luchas ha librado el mexicano por la tenencia de la tierra y, sin embargo, todavía no logra resolverse en su totalidad el conflicto que genera su posesión”.⁶

“En suma, el gran detonante de la nueva movilización social habrá de expresarse en toda su potencialidad en el siglo por venir. Reconocer esta tendencia y aprovecharla para encauzar la gestión social, será uno de los principales temas a tratar por parte de los partidos políticos, quienes no encuentran el justo medio entre representar los intereses ciudadanos...”⁷

⁶ GONZALEZ MARTINEZ, Guillermo, *La realidad Agraria de México y la Organización Jurídica de la Actividad Agrícola y Forestal*, México, Ed. Arana, 1972, p. 9.

⁷ RODRIGUEZ ZAMORA, Lauro, *La nueva relación entre la sociedad y los partidos políticos*, 2ª ed, México, Ed. Fundación COLOSIO A.C., 1999, p. 211.

A continuación se muestra un cuadro comparativo de las reformas constitucionales basada en la propuesta de la COCOPA y en los Acuerdos de San Andrés. Sin embargo, el EZLN dio a conocer su rechazo, argumentando que la reforma “no responde a las demandas de los pueblos indios de México”, “traiciona los acuerdos de San Andrés” en cuatro puntos sustanciales: autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional.

DICTAMEN APROBADO POR EL SENADO DE LA REPUBLICA EL 25 DE ABRIL DE 2001.	INICIATIVA DE REFORMA DE LA COCOPA, ENVIADA POR EL EJECUTIVO EN DICIEMBRE DE 2000.	OBSERVACIONES.
Subrayado; redacción del Senado o que modifica la iniciativa de la COCOPA.	Negritas; modificación u omitido en el dictamen del Senado.	
<p>Artículo único.- Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1°; se reforma en su integridad el artículo 2° y se deroga el párrafo primero del artículo 4°; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18°, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115°, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro transitorios, para quedar como sigue:</p>	<p>Artículo único.- Se reforma el artículo 4°, primer párrafo, y se adicionan los párrafos segundo a octavo del artículo 4°, recorriéndose en su orden los actuales segundo a noveno párrafos para pasar a ser noveno a decimosexto; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose en su orden el actual cuarto párrafo para pasar a ser el quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; la fracción XXVIII al artículo 73; un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115, recorriéndose en su orden el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; las fracciones IX y X al artículo 115; y un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p>	<p>La reforma aprobada dejó sin cambios los artículos 26, 53, 73 y 116, que sí modificaba la iniciativa de la COCOPA. La reforma al artículo 2 concentró la mayoría de los cambios constitucionales y retomó la mayoría de los cambios propuestos por la COCOPA para el artículo 4. El artículo 115 perdió casi todos los cambios que proponía la COCOPA.</p>
<p>Artículo 1° En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece. Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p>	<p>Artículo 1° Sin cambios en la iniciativa de la COCOPA.</p>	<p>Se agregaron un segundo y tercer párrafos. El segundo párrafo, la prohibición de la esclavitud, corresponde al artículo 2 de la Constitución.</p>

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 2°

La nación mexicana es única e indivisible.

La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Artículo 4°

(La mayoría de los cambios propuestos por la COCOPA pasaron al artículo 2° en la reforma aprobada. En el artículo 4° de la reforma se deroga el primer párrafo, que pasó a formar parte del art. 2°).

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 sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Este tercer párrafo fue agregado por el dictamen del Senado. Aunque en la iniciativa de la COCOPA no se preveía ninguna garantía individual contra la discriminación, ésta se encontraba ya en la jurisprudencia. Asimismo, México es parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial desde 1975, y de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer desde 1981.

Para definir a los pueblos indígenas la iniciativa de la COCOPA retomaba en forma literal el artículo 1° del Convenio 169 de la OIT.

El dictamen del Senado deja fuera de la definición dos condiciones del citado convenio, con lo que el problema indígena queda limitado a los pueblos que habitan el territorio mexicano en la actualidad y se evita así legislar extraterritorialmente.

La "autoadscripción" como criterio de definición de los pueblos indígenas procede del artículo 1° del Convenio 169 de la OIT.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

Inciso A:

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

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

La iniciativa de la COCOPA reconocía en el artículo 115 la pertenencia de las comunidades a los pueblos indígenas. En la reforma del Senado las comunidades son las unidades integrantes de los pueblos, en las que se conservan los usos y costumbres. La definición de las comunidades como el ámbito de aplicación de los derechos que otorga la reforma toma en cuenta que los "pueblos indígenas" se caracterizan por la dispersión y la convivencia pluriétnica.

Se reconoce el derecho a la libre determinación y la autonomía en un marco de respeto a la unidad nacional.

El reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas se deja como una atribución de los estados.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado Mexicano para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

II. Aplicar sus sistemas normativos en regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; **sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.**

La reforma no impone a las autoridades jurisdiccionales la obligación de convalidar las resoluciones emitidas por los pueblos indígenas. Al dejarse la definición de los casos a una ley posterior se pierde claridad en el derecho constitucional.

La legislación adjetiva mexicana regula actualmente la homologación de las resoluciones arbitrales en materia civil y mercantil, en éstas el juez sólo tiene competencia para considerar la forma de los asuntos, no el fondo. Sin embargo, la redacción de esta reforma parece indicar que las resoluciones de los pueblos indígenas podrán abarcar la solución de contiendas civiles, penales o laborales.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno **de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía**, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

De acuerdo con el dictamen, la elección de autoridades de acuerdo a sus normas y procedimientos es el ejercicio del gobierno interno, y no, como lo definía la COCOPA, sólo un ámbito de la autonomía.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que **configuren** su cultura e identidad, y

El inciso IV del dictamen corresponde al inciso VI de la COCOPA.

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales;

Este inciso de la propuesta de la COCOPA quedó fuera del dictamen. No estaban claros ni el significado ni la posible aplicación de esta norma.

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

Se establece como obligación a las comunidades y pueblos indígenas el deber de conservar y preservar el hábitat.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de **sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;**

La omisión del "derecho a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de sus tierras y territorios" es un punto central de la crítica del EZLN y el CNI.

De acuerdo con este último, se "restringe este derecho exclusivo que tenemos y lo convierte en simple derecho de preferencia, previamente limitado por las formas y modalidades de propiedad ya establecidas".

Sin embargo, esta redacción contó con el consenso de todos los partidos en el Senado. El PRD defendió esta modificación alegando que la redacción de la COCOPA alentaba nuevos conflictos agrarios y porque no definía claramente el alcance de las "tierras y territorios" de los pueblos indígenas.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

Se reconoce el derecho a elegir "representantes ante los ayuntamientos", pero en la reforma no queda claro si también se reconoce el derecho a elegir a sus autoridades municipales.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Inciso B:

La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Para abatir las carencias y rezagos que afectan a pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

Párrafo 11:

...Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todo los juicios y procedimientos que involucren individual o 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 de ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

Párrafos 12 y 13:

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral; las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos. Las Constituciones y las leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

La COCOPA reconocía "prácticas jurídicas" de los pueblos indígenas, el dictamen del Senado las menciona sólo como "costumbres", aunque la costumbre es fuente del derecho.

No se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público sino como entidades de interés público. Los partidos políticos son sujetos de derecho privado y, como entidades de interés público, tienen obligaciones ante el Estado. Para los pueblos indígenas, el no tener personalidad jurídica como sujetos de derecho público les impide, por ejemplo, interponer controversias constitucionales o cobrar impuestos, por lo que de haberse aprobado la ley indígena en los términos de la COCOPA, hubiera significado la creación de un cuarto nivel de gobierno.

Tanto en la iniciativa de la COCOPA como en el dictamen del Senado se establece a las legislaturas, constituciones y leyes de los estados como el ámbito donde se hará efectivo el reconocimiento a los pueblos indígenas.

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

Párrafos 8 y 9:

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación y combatir toda forma de discriminación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

Obligación de los tres niveles de gobierno de incluir a las comunidades indígenas en los planes de desarrollo.

Las comunidades podrán administrar asignaciones presupuestales "para fines específicos", pero no queda claro si las autoridades municipales serán también autoridades indígenas.

Se establece la garantía de promover la educación de los pueblos indígenas.

En lo general, el apartado B es un programa de asistencia social. La mayoría de las propuestas de este inciso fueron hechas en el dictamen preparado por los Senadores del PRI.

Programas de asistencia para la nutrición infantil. No queda claro cómo se aprovechará a la medicina tradicional.

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

Programas de asistencia para financiar viviendas dignas y servicios básicos.

V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

Reconocimiento de los derechos de la mujer indígena: no queda claro si se establecerán programas de acción afirmativa a favor de las mujeres o cuál será su aplicación.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación

Dado que nada prohíbe a los pueblos indígenas operar medios de comunicación propios por el sólo hecho de ser indígenas, el dictamen del Senado apunta al problema de la marginación de los pueblos indígenas y su incomunicación.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

El Estado se convierte en promotor del desarrollo de las comunidades indígenas.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllas tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

Párrafo 10:

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Establece la obligación del Estado de proporcionar protección especial a los migrantes indígenas.

Artículo 26

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

Se retoma, con cambios en la redacción, la obligación del Estado de consultar a las comunidades indígenas los planes de desarrollo.

El acceso equitativo a la distribución de la riqueza fue sustituido por la obligación del Legislativo de tomar en cuenta a los indígenas en las partidas presupuestales.

Artículo 115

(último párrafo del inciso V):

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 ubicadas dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

Las comunidades indígenas podrán participar en el ejercicio, control y vigilancia de los recursos.

Se agrega un principio de no discriminación a otras comunidades no indígenas que estén en la misma situación de marginación o pobreza, lo que implica que el problema de las comunidades indígenas no es su identidad sino sus condiciones económicas y sociales

Artículo 18

(último párrafo)

... Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

Artículo 18

(último párrafo)

...**Los indígenas** podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, **de modo que se propicie** su reintegración a la comunidad como **mecanismo esencial** de readaptación social.

Con la nueva redacción, este derecho no queda limitado a los indígenas, sino que es un principio general para todos los sentenciados.

Una ley secundaria definirá los casos y condiciones para hacer efectivo este derecho.

Artículo 73

Sin cambios.

Artículo 73

...XXVIII. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4º y 115 de esta Constitución;

Este cambio, dadas las previsiones en el artículo 2º para que el Legislativo reconozca los derechos de los pueblos indígenas, habría sido redundante.

Artículo 115

Fracción III

Último párrafo

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Artículo 115

(Sin cambios de I a IV, adición a V)

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 ubicadas dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social;

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más

La reforma a este artículo era central en la iniciativa de la COCOPA.

El dictamen del Senado retoma la participación de las comunidades para planear, ejercer, evaluar y controlar recursos y presupuesto, en el artículo 2, apartado B.

El resto de las previsiones de la iniciativa de la COCOPA queda para que los estados las incorporen en sus constituciones locales.

Los principales temas pendientes son: el ejercicio de la libre determinación; el reconocer a las comunidades indígenas como entidades de derecho público; el derecho a elegir representantes y autoridades de acuerdo con sus "usos y costumbres", así como la

pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

...Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles, y X. en los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de ese derecho.

Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

remunicipalización.

Se reconoce la facultad de asociarse a las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, pero no como integrantes de un "pueblo indígena" como establecía la COCOPA. Esta precisión se introdujo a sugerencia de los Senadores del PAN.

Artículo 116

Sin cambios.

Artículo 116

VII. 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.

Queda fuera de la reforma la previsión de que las cámaras de los estados diseñen las circunscripciones electorales respetando la distribución de los pueblos indígenas.

Artículos transitorios

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Transitorio

Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo federal a los cinco días del mes de diciembre de dos mil.

Artículo segundo.

Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reqlamenten lo aquí estipulado.

Artículo tercero.

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

Artículo 53

(Segundo párrafo)

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales **y las circunscripciones electorales plurinominales,** deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de **asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.**

Retoma el tema de la representación política presente en los artículos 53 y 116 de la iniciativa de la COCOPA.

Se eliminó la referencia a las circunscripciones plurinominales. Tampoco se menciona la representación política en el ámbito nacional.

Artículo cuarto. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

Dado en la sede del Senado el día 25 de abril del año 2001. Ciudad de México, Distrito Federal.

CAPITULO II

USOS Y COSTUMBRES

2.1. Derecho consuetudinario.

Las comunidades indígenas siguen practicando formas propias de autogobierno y rigiéndose por sus sistemas normativos, que han evolucionado desde los tiempos precoloniales, conocidos como "usos y costumbres".

El derecho consuetudinario ha sido definido como la parte del derecho que nace espontáneamente de la conciencia colectiva fuera del canal de los poderes constitucional, legislativo y reglamentario. Es el conjunto de las normas creadas espontáneamente por el cuerpo social a las que el órgano legislativo estatal concede la calidad de norma jurídica. La costumbre puede suplir a la falta de ley, pero no derogarla. Ha sido considerada como la fuente más antigua del derecho. Los elementos de la costumbre según la doctrina más generalizada son la *inveterada consuetudo* y la *opinio iuris seu necessitatis*. El primero (elemento objetivo) representa la existencia de una larga práctica como origen de la costumbre; el segundo (elemento subjetivo) se reconoce la convicción del que se somete voluntariamente a ella, de que esta ajustando su conducta a una norma obligatoria.¹

La clave de la persistencia de estos sistemas normativos en las comunidades indígenas no radica en su marginación ni en una falta de interés por parte de las élites por integrarlos en el proyecto nacional. Aunque estos elementos existen claramente, no bastan para explicar la supervivencia, hoy en día, de formas específicas de gobierno indígena, y mucho menos su renovación y resurgimiento. De fondo, existe una decisión consciente por parte de los pueblos

¹ PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 17° ed., México, Ed. Porrúa, 1991, p.19

indígenas de conservar sus propias normas -aun con altos costos- y de crear y defender su identidad distinta. La fuerza actual de la identidad y la organización indígenas en nuestro país se ve a través de la historia como un hilo continuo de resistencia a la imposición de formas ajenas.

En aras de defender o atacar la autonomía indígena, entran a la discusión viejos temas de la historia, la antropología, el derecho y la política. ¿Cómo entender qué es realmente lo indígena? ¿Qué significado damos a la comunidad? ¿Cómo definir a la comunidad indígena? ¿Cómo funciona hoy el autogobierno indígena en México y cuáles son sus múltiples modalidades? Las respuestas a estas preguntas nos pueden llevar a un mejor entendimiento del reto mayor: construir un estado pluriétnico que garantice la plena y diferenciada ciudadanía a un sector negado por la justicia durante siglos.

2.2 El sistema de cargos

En muchas comunidades indígenas el sistema de cargos organiza e integra la vida municipal, así que sus normas y oficios son factores importantes para la construcción de la autonomía y la reconstitución de sus pueblos indígenas.

El sistema de cargos es una forma compleja de autogobierno local que en muchas comunidades forma parte de los llamados "usos y costumbres". Es importante entender que el término "usos y costumbres" no se refiere a un código informal de creencias religiosas, culturales y sociales, sino a un sistema de normas colectivas que ha sido integrado en las comunidades indígenas a través de los siglos -un sistema que, como todos, no es infalible pero que ha probado su

flexibilidad, coherencia y capacidad de coexistir con el estado moderno. Dado su carácter formal y consensuado y el valor jurídico de sus normas, Francisco López Bárcenas, abogado mixteco y experto en derechos indígenas, sostiene que "usos y costumbres" es un término poco adecuado y que sería mejor referirse a sistemas normativos indígenas para señalar su validez política y jurídica frente al sistema de derecho positivo.²

El sistema de cargos, con diferentes formas, regula la vida comunitaria de muchas comunidades indígenas y semi-indígenas en el sur de México y otras regiones del país y Centroamérica. Miles de ciudadanos viven bajo sus normas y principios, así que el reconocimiento del sistema de cargos y los usos y costumbres ha sido una demanda importante del movimiento indígena, sobre todo en Oaxaca. Para entender de qué se trata, tenemos que adentrarnos en el léxico de los antropólogos.

Los antropólogos comenzaron a concentrar sus lupas en las comunidades mayas en gran escala en los años treinta. Su presencia ha sido tan notable desde entonces que existe el viejo chiste de que la familia típica de los Altos de Chiapas está conformada por una madre, un padre, cuatro o cinco hijos y un antropólogo. A pesar de los cambios de paradigmas y, a veces, motivos políticos cuestionables, la multitud de estudios hechos por antropólogos mexicanos y extranjeros ha constituido una literatura rica y extensiva para la caracterización y explicación del sistema de cargos.

² LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *No proponemos lo que el gobierno pregona*, Ojarasca, n. 2, suplemento de *La Jornada*, junio de 1997, p. 5.

De esta forma, el municipio se ubicó como el sol del universo antropológico, y así se ha quedado desde entonces.³ El nuevo enfoque tuvo la ventaja de reflejar la manera en que los pueblos indios identifican a la comunidad en el centro de la vida cotidiana y cultural. Sin embargo, es importante notar -como lo hace Medina- que en México la comunidad y el municipio no son sinónimos en términos geopolíticos o culturales, y que pueden existir diferencias entre comunidades dentro del mismo municipio en cuanto a su composición étnica, sus prácticas religiosas y su organización política.

Se realizaron numerosos estudios sobre los municipios y el sistema de cargos que confirman a éste como la institución político-religiosa que ha caracterizado gran parte de la vida indígena mesoamericana. El consenso académico se construyó con muchos debates y teorías. Los testimonios, observaciones y etnografías ofrecen una riqueza de material a partir del cual podemos seguir analizando. A veces, los usos políticos de este interés fueron sospechosos -un equipo que trabajaba en Yucatán a principios del siglo tuvo vínculos directos con el departamento de inteligencia de Estados Unidos, y algunos de los primeros estudios sobre el sistema de cargos fueron utilizados para consolidar el golpe militar guatemalteco después de 1954.⁴ Gobiernos y políticos que aspiran a la asimilación de los pueblos indígenas han reconocido la importancia del sistema de cargos en la resistencia de los pueblos indios. "El sistema de cargos es la principal institución que se interpone entre las comunidades y la modernización", destaca la conclusión a un simposio sobre cambios políticos en comunidades indígenas guatemaltecas en 1957, que concibe la modernización como la dictadura patrocinada por Estados Unidos.

³ MEDINA, Andrés, *Los sistemas de cargos en la Cuenca de México: una primera aproximación a su trasfondo histórico*, en *Alteridades*, año 5, n. 9, Ed. UAM-Iztapalapa, 1995, p.20.

⁴ *Ibidem*, p. 40.

Sin embargo, antropólogos mexicanos y extranjeros se dieron a la tarea de definir las características comunes de un sistema normativo que aparecía en los estudios de toda la región. A pesar de que existe una gran variedad de formas y prácticas en el sistema de cargos entre una comunidad y otra, muchos antropólogos concuerdan en sus rasgos fundamentales.

El sistema está conformado por un cierto número de cargos, o responsabilidades comunitarias, reconocidos y respetados por los miembros de la comunidad. Los responsables de cargos llevan un bastón, símbolo del mandato que ésta les ha dado. Los cargos se turnan entre los miembros adultos de la comunidad, generalmente hombres, en forma rotativa. Generalmente duran un año, aunque en algunos casos pueden ser hasta tres. Después del periodo en que ocupa el cargo, la persona regresa a sus actividades normales y no tiene que responsabilizarse de otro cargo por un tiempo relativamente largo. Los cargos no son remunerados y pueden absorber entre la mitad y la totalidad de las horas laborales.

Los cargos implican gastos personales en la mayoría de los casos. Los miembros de la comunidad que sirven de mayordomos o en otros cargos deben patrocinar parte de las fiestas religiosas y pagar otros gastos de la comunidad, además de apartarse de sus actividades económicas y agrícolas durante el tiempo que tome su mandato. Por otro lado, reciben compensación en forma de prestigio dentro de la comunidad. Para las sociedades occidentales individualistas que explícitamente relacionan riqueza con prestigio, esta compensación puede parecer meramente simbólica; sin embargo, dentro de las comunidades indígenas el prestigio y el respeto tienen un valor real y reconocido.

Los mandatos dentro del sistema de cargos ascienden en prestigio y responsabilidad a lo largo de la que ha sido llamada la escalera cívico-religiosa, porque en el transcurso de la vida la carrera de cargos alterna entre los religiosos y los cívicos. En sistemas todavía integrados, los miembros de la comunidad no distinguen entre los dos tipos de responsabilidades. Su vida religiosa y su vida cívica se entrelazan dentro de la cosmovisión indígena en donde almas, animales, plantas y clima, dioses y santos juegan papeles indivisibles e interdependientes.

Los cargos políticos incluyen desde el alcalde, regidores (administradores), encargados de educación y jueces hasta los primeros escalones de policías y mensajeros (alguaciles, topiles, etcétera). Los puestos religiosos son más difíciles de entender por sus títulos porque no tienen contrapartes políticas conocidas en comunidades donde no hay sistema de cargos, y están profundamente vinculados a los rituales comunitarios de la iglesia. Sus funciones incluyen cuidado y limpieza de la iglesia y el cuidado de la figura del santo, entre muchas otras. Estos cargueros organizan y patrocinan las fiestas religiosas. Ya que las fiestas constituyen el medio principal para el desarrollo y la conservación de la identidad y la cohesión comunitarias, los cargos religiosos tienen peso en el sistema político de autogobierno local y representan poder y prestigio dentro de la comunidad, junto con los cargos políticos.

En muchas comunidades indígenas, el sistema de cargos también integra los puestos de comisario asociados con bienes comunales o ejidales. Finalmente, después de asumir todos los cargos, generalmente en un proceso de treinta o treinta y cinco años, un miembro de la comunidad llega a nivel de pasante o principal, la cumbre de la jerarquía. Los ancianos ya no sirven en cargos y son respetados y consultados como autoridades locales.

Se comprende por autoridad una potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario.

Es decir, es: “La fuerza jurídica que dimana de la ley o de la costumbre. La persona o personas en quienes reside el poder público”.⁵

Incluso desde el derecho obrero las autoridades son: “Personas o instituciones que desempeñan una parte de las funciones públicas, por nombramiento de otro órgano superior del Estado”.⁶

Se denomina también autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad. En otro sentido se habla de autoridad con referencia al prestigio reconocido a persona o personas determinadas, derivado de sus actividades científicas, artísticas, etc.⁷

2.2.1 Los cargos

Los cargos dentro del sistema varían. Sin embargo, según la mayoría de los estudios, se dividen en cuatro categorías generales. El alguacil o topil es el primer escalón donde un hombre joven empieza su servicio a la comunidad, llevando a cabo tareas de mensajero, policía o custodio de inmuebles públicos. Sus

⁵ PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 20ª ed., México, Ed. Porrúa, 1991, p. 111.

⁶ TRUEBA URBINA, Alberto, *Diccionario de Derecho Obrero*, 3ª ed., Mexico, Ed. Botanas, 1957, p. 47.

⁷ PINA VARA, Rafael, op. Cit., p.116.

responsabilidades no requieren de gastos personales y son desempeñadas en grupos.

Después de casarse y fundar su familia, un hombre puede ser nombrado mayordomo. Éstos son cargos exclusivamente religiosos e implican gastos significativos, como el patrocinio de las fiestas. La figura del santo del pueblo puede llevarse a la casa del mayordomo, y allí es donde se mantiene su altar hasta el término del periodo del cargo.

Subiendo la escalera, sigue el regidor, cargo que combina tareas religiosas y políticas. Un regidor se responsabiliza de tareas administrativas, entre ellas, la recaudación de impuestos, la resolución de conflictos y la supervisión del *tequio* (trabajo comunitario). También participa en el nombramiento de gente para los cargos menores.

El alcalde es el jefe de la administración local. Representa a la comunidad en sus relaciones con otras comunidades, oficinas gubernamentales, etcétera. Él (son muy pocas las mujeres que sustentan este cargo) está encargado de resolver conflictos que no han sido resueltos en niveles inferiores y de nombrar, muchas veces junto con regidores y principales, a quienes ocuparán los cargos. Esta persona también lleva a cabo funciones religiosas. El alcalde debe haber pasado honorablemente por los otros cargos y poseer las características de respetar la tradición y tener una situación económica relativamente acomodada.

Finalmente, el principal merece el más alto respeto de la comunidad, por haber pasado por todos los cargos y llegado a una posición de mucho prestigio

por su historia de servicio comunitario. En algunas comunidades los principales están organizados en un consejo de ancianos conformado por todos o algunos principales de la comunidad. En otras, todos los principales sirven como autoridades reconocidas. Ellos pueden nombrar cargos junto con, o en lugar del alcalde.

2.3 La asamblea comunitaria

Se ha criticado los sistemas normativos indígenas por la naturaleza jerárquica del sistema de cargos. Sin embargo, la crítica no toma en cuenta ni el carácter rotativo de los cargos, ni -y eso es de primera relevancia- la autoridad máxima colectiva que es la asamblea comunitaria. Miguel Bartolomé, antropólogo que ha trabajado en varias comunidades del estado de Oaxaca, desmiente la idea de que un grupo limitado de principales y alcaldes ostenta la máxima autoridad en las comunidades indígenas. "A nivel normativo y a pesar de que existan muchas excepciones y desviaciones, el papel de las autoridades ha sido siempre presidir las asambleas comunales, donde se tratan las cuestiones que afectan a la gente, y en las que los mecanismos de toma de decisiones se basan por lo general en el consenso y no en la mayoría. Asistir a estas asambleas, a veces interminables, enseña otra forma de vivir la política."⁸

La asamblea general, compuesta por todos los comuneros y comuneras con hijos, es la que tiene la facultad de encargar el poder a las personas nombradas para dar su servicio anual a la comunidad. Era una obligación de las

autoridades realizar las asambleas que fueran necesarias durante su año de servicio, para informar, consultar y adoptar las decisiones más aceptables para casi todos los comuneros-ciudadanos de ambos sexos. Para los comuneros-ciudadanos, era una obligación asistir, porque de otra forma se establecían castigos. Todas las autoridades tenían la obligación de presidir las asambleas, nadie podía faltar, ni estar en estado de borrachera. De lo contrario, se tomaba como una evidente falta de respeto a las autoridades y era posible esperar una sanción de la misma asamblea.

Las autoridades comenzaban por informar de todo lo que habían estado haciendo, en relación a las decisiones adoptadas en la asamblea anterior, si la hubo. Cuando había asuntos que merecían la discusión y aprobación de la asamblea, tenían que plantear claramente el: por qué, cómo, cuándo, con qué, por dónde. Normalmente terminaban pidiendo con humildad la palabra de la asamblea, señalando sus equivocaciones y cómo enderezarse.

Finalmente las autoridades se volvían a la asamblea presentando las propuestas o respuestas que hubiesen coincidido, buscando la manera de cómo no desechar ninguna de las menos coincidentes sino tomando elementos de ellas para enriquecer las primeras. Así, ninguno podía sentirse rechazado y las decisiones se consensaban sin mayor problema, aunque seguramente podía haber algún disidente radical.⁹

⁸ BARTOLOMÉ, Miguel Alberto, *El antropólogo y sus indios imaginarios*, Ojarasca, n. 6, suplemento de *La Jornada*, octubre de 1997, p. 8.

⁹ DÍAZ, Floriberto, *Comunidad y comunalidad*, documento inédito, 1995, p. 8.

En este caso, Díaz menciona que en las asambleas participan hombres y mujeres. No siempre es el caso. En Oaxaca, por ejemplo, en 314 de 412 municipios que se rigen por usos y costumbres (76.2 por ciento) las mujeres votan en las asambleas. En 18 por ciento de los 412 municipios las mujeres no tienen el derecho de votar y en el resto no hay datos claros. Existe aquí una amplia gama de formas de participación: en algunas comunidades las mujeres asisten a la asamblea pero no pueden votar, en otras pueden asumir cargos pero no votar en asambleas; en algunas más las decisiones sobre la votación se toman entre la pareja en la casa y el marido vota, y en otras las mujeres están excluidas de prácticamente todos los niveles de participación política formal.¹⁰

La concepción de las autoridades como "recolectores de las opiniones", en lugar de "los que dan órdenes", viene de una larga trayectoria indígena. Tomás de la Torre, un español que escribía desde los Altos de Chiapas en 1544, destaca que entre los pobladores "es que no hace el que rige nada sin parecer de los viejos, y así se juntan cada día a su puerta para tratar de lo que se ha de hacer".¹¹ Esta relación entre las autoridades y los otros miembros de la comunidad se refleja en los principios de poder enunciados por el Congreso Nacional Indígena: "servir, y no servirse; representar, y no suplir; construir, y no destruir; proponer, y no imponer; convencer, y no vencer; bajarse, y no subirse".¹²

Aún en lugares donde el sistema de cargos ha empezado a desintegrarse, la asamblea comunitaria sigue funcionando para la toma de decisiones básicas de la comunidad.

¹⁰ VELÁZQUEZ CEPEDA, María Cristina, *El nombramiento. Antropología jurídica de los usos y costumbres para la renovación de los ayuntamientos de Oaxaca*, Ed. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 1998, p. 193.

2.4 Cambios en los sistemas normativos indígenas

La pobreza, la migración, las políticas de asimilación y otras formas de exclusión social han provocado grandes cambios en los sistemas normativos de los pueblos indígenas en México y continuarán afectándolos.

Floriberto Díaz, señala el sistema educativo como factor principal en la pérdida de algunas costumbres. Los miembros de la comunidad que tenían más educación formal impusieron reglas de aula en la asamblea comunitaria para reducir el tiempo de discusión y poner orden al procedimiento. El levantamiento de manos, listas para dar la palabra y votación por mayoría redujo la duración de las asambleas, pero llevó al aburrimiento y enajenación de algunos miembros.

La asamblea general y la organización de las fiestas suelen ser las estructuras tradicionales que sobreviven más allá de la jerarquía de cargos.¹³

El crecimiento demográfico, el desarrollo del protestantismo, las migraciones y la crisis económica son otros factores multicitados en el debilita-

¹¹ XIMÉNEZ, Fray Francisco *Historia de la provincia de San Vicente de Chiapas y Guatemala*, t. III, Ministerio de Educación, Guatemala, 1965, citado en Gemma Van Der Haar y Carlos Lenkersdorf, *San Miguel Chiptik. Testimonios de una comunidad tojolabal*, Ed. Siglo XXI, México, 1998, p. 142.

¹² CONGRESO NACIONAL INDÍGENA, *Declaración del Primer Congreso*, 12 de octubre de 1996.

miento del sistema de cargos. Por ejemplo, cuando los vecinos de San Pedro y San Pablo Teposcolula, Oaxaca, decidieron dejar de regirse por el sistema de usos y costumbres, explicaron su decisión con una nota de nostalgia:

“... bajo este sistema (de usos y costumbres) la ciudadanía en forma generosa y voluntaria presta servicios a la comunidad, como también auxilian en diferentes cargos municipales lo que ya no es posible [...] porque dada la crisis económica que vive el país, ya los servicios y cargos municipales no se prestan en forma gratuita, de tal forma que es necesario cubrir con una remuneración los trabajos que los ciudadanos del lugar prestan en beneficio de sus conciudadanos”.¹⁴

“Por otro lado, entre los zapotecos y mixtecos la fuerte emigración hacia los Estados Unidos ha permitido la entrada de ingresos que hacen posible cumplir con los cargos y afrontar gastos comunitarios que de otra manera hubiera sido imposible cubrir. Es un caso interesante, en donde la globalización ha fortalecido los usos y costumbres”.¹⁵

Las diferencias entre el autogobierno indígena y los sistemas políticos y jurídicos occidentales son profundas. Sin embargo, estas diferencias nos dan la clave para entender la identidad indígena, el pensamiento y la filosofía indios. En comunidades donde las decisiones se toman por consenso, en las asambleas que parecen interminables, la comunidad misma sale fortalecida y reafirmada. En estos procesos, la meta principal es la cohesión de la comunidad en su conjunto, así que se hace todo lo posible para integrar la postura minoritaria.

¹³ FERNÁNDEZ REPETTO, Francisco, *Celebrar a los santos: sistema de fiestas en el noroccidente de Yucatán*, en *Alteridades*, año 5, n. 9, Ed. UAM-Iztapalapa, 1995.

¹⁴ VELÁSQUEZ, op. cit., p. 211

¹⁵ SIERRA, María Teresa, *Esencialismo y Autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas*, año 7, n 14, Ed. UAM – Iztapalapa, 1997, p. 133.

Los servidores públicos, que no reciben ninguna remuneración por sus servicios y que consideran el honor de servir compensación adecuada para un año de su labor, trabajan desde una perspectiva radicalmente distinta a la gran mayoría de los funcionarios gubernamentales. Ésta es la raíz del "mandar obedeciendo". Lejos de ser un ideal impuesto por una visión utópica, es una realidad -difícil de llevar a cabo- para las autoridades indígenas en las comunidades.

2.5 Estructura y significado

Existe un consenso básico en torno a algunas funciones del sistema de cargos: la adquisición de prestigio, el fortalecimiento de la etnicidad y otras funciones jurídicas y sociales.

El debate deriva de las posiciones de dos escuelas antropológicas importantes: la estructuralista-funcionalista y la mesoamericanista. En la primera, antropólogos como Sol Tax, Manning Nash y Eric Wolf analizan las relaciones políticas, sociales y económicas en las comunidades, así como sus funciones. Wolf interpretó el sistema de cargos y las fiestas religiosas de las comunidades indígenas como un mecanismo de redistribución que sirve para prevenir la acumulación de la riqueza entre miembros de la misma comunidad. Según su teoría, la supervivencia del sistema de cargos depende de un alto grado de homogeneidad en la comunidad. "Las diferencias de clase entre individuos que tienen más terrenos o en general una posición más acomodada amenazan el

equilibrio comunitario. Cuando estos individuos asumen cargos que requieren gastos personales, redistribuyen su excedente a la comunidad".¹⁶

Recientemente, muchos estudios sobre el sistema de cargos se apartan de los temas principales de la escuela estructural-funcionalista y empiezan a retomar los aspectos culturales y sociales. Andrés Medina hace un recuento y a la vez una crítica del desarrollo de los estudios funcionalistas y contrapone el concepto de la matriz agraria como eje de la organización actual en las comunidades indígenas. El sistema de cargos se define como la estructura organizativa "en la que se articulan de una manera compleja y original los procesos socioeconómicos, políticos, religiosos y étnicos que constituyen a la comunidad tradicional, pero principalmente la india, de raíz mesoamericana".¹⁷

Muchos dirigentes indígenas ven el sistema de cargos como parte integral de la lucha en defensa de la autonomía y por la reconstitución de los pueblos. Adelfo Regino, abogado mixe y defensor de los derechos indígenas, explica: "La función básica [del sistema de cargos] es preparar cuadros para los servicios comunitarios e ir probando la capacidad de los miembros de la comunidad para asumir las más elevadas responsabilidades colectivas". La escalera cívico-religiosa sirve como manera de ir formando nuevos líderes comunitarios desde abajo y desde adentro de la misma comunidad. Así enseña y refuerza el autogobierno tradicional.

"Los estudios que cuestionan algunos de los primeros aportes sobre el sistema de cargos llevan a la conclusión de que éste es mucho más complejo de

¹⁶ WOLF, Eric, *Sons of the Shaking Earth*, Ed. University of Chicago Press, 1959 (*Pueblos y culturas de Mesoamérica*, Era, México, 1967).

¹⁷ MEDINA, op. cit., p. 7.

lo que originalmente parecía, y más sensible a la influencia de las fuerzas históricas y sociales”.¹⁸

Se comienzan a repensar las simplificaciones del pasado. Por ejemplo, “en el caso célebre de las expulsiones en San Juan Chamula, nuevos análisis indican que la situación ejemplifica no tanto los excesos o el autoritarismo del sistema de cargos, sino su manipulación por el poder casi ilimitado del cacicazgo local”.¹⁹

2.6 Raíces y resistencia: la cuestión de los orígenes

Desde el resurgimiento del movimiento indígena en México, numerosos comentaristas y políticos han argumentado que el sistema de cargos, pieza importantísima de la identidad india, es en realidad un vestigio del colonialismo. Roger Bartra escribe: “su carácter ‘indígena’ es en muchos casos la transposición (real o imaginaria) de formas coloniales de dominación. Es decir que ciertos rasgos propios de la estructura colonial española han sido elevados a la categoría de elementos normativos indígenas (con peculiaridades étnicas prehispánicas).²⁰ Bartra hace una lista de estos rasgos coloniales: el bastón como símbolo de poder llevado por la máxima autoridad, los sistemas colectivos de gobierno local, la fusión de los poderes civiles y los religiosos, la omnipresencia de la iglesia católica y la jerarquía (autoritaria, según el) a veces cuasi-militar. Propone que el hecho de

¹⁸ STEPHEN, Lynn, *The Politics of Ritual*, en Stepehn y Dow Class, *Politics and Popular Religion: Religious Change in Mexico and Central America*, American Anthropological Association, Washington, D. C., 1990.

¹⁹ GÓMEZ RIVERA, María Magdalena, *Las cuentas pendientes de la diversidad jurídica*. El caso de las expulsiones de indígenas por supuestos motivos religiosos en Chiapas, México, en Chenaut y Sierra, op. cit.

²⁰ BARTRA, Roger, *Fractal*, n. 8, México, s.f.

que el origen de la identidad indígena sea en verdad colonial es sumamente relevante para no reproducir vicios coloniales como si fueran patrimonio prehispánico. Otros refutarían sus conclusiones e incluso sus datos antropológicos; sin embargo, Bartra ha abierto otro capítulo del debate sobre identidad, origen y autonomía indígenas que sirve mucho para profundizar los conceptos.

Algunos historiadores también han cuestionado las raíces prehispánicas de las comunidades indígenas de hoy, señalando que las sociedades indígenas fueron mucho más urbanizadas antes de la Conquista, hasta que las epidemias diezmaron sus poblaciones y las leyes españolas dispersaron a la gente en comunidades rurales. Johanna Brody, entre otros, sostiene que las sociedades indígenas prehispánicas eran altamente estratificadas, por el hecho de que no todos los miembros de las comunidades prehispánicas poseían tierras, lo que dio lugar a vínculos comunales débiles o simplemente inexistentes.²¹

La mayoría de los autores que niegan un origen prehispánico a las formas actuales de organización indígena comentan que las comunidades indígenas precolombinas eran parte de las jerarquías imperiales y su estructura distaba mucho de las prácticas de consenso y horizontalidad que las caracterizan hoy. Basan sus análisis en estructuras formales de la jerarquía y los vínculos construidos con el mundo externo. Los mesoamericanistas contradicen este enfoque sosteniendo, en las palabras de Medina, que "la clave está no sólo en el reconocimiento de la vigencia de estructuras político-religiosas que expresan una antigua raíz mesoamericana, sino sobre todo en el proceso de reproducción de

²¹ BRODY, Johanna *Las comunidades indígenas y las formas de extracción del excedente: época prehispánica y colonial, Ensayos sobre el desarrollo económico de México y América Latina (1500-1975)*, Enrique Florescano (comp.), Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1979, pp. 54-92.

una cosmovisión que mantiene las premisas culturales e históricas en que basa su identidad".²²

"El sistema de cargos se inscribe fundamentalmente en la matriz comunitaria india, y si bien es cierto que la estructura político-religiosa es impuesta por los colonizadores españoles o vigilada muy de cerca por el clero regular - responsable y mediador entre la población india y las autoridades coloniales- la base del modo de vida del campesino indio permanece inalterable", explica Medina. Destaca la importancia de la conservación de técnicas e ideologías relacionadas con el trabajo agrícola que tienen un papel clave en la reproducción del campesino indio y de su cultura de raíz mesoamericana. "Todo el conocimiento y la experiencia en torno a la agricultura se mantendría en el marco de la cosmovisión, es decir, de aquellos sistemas de representaciones que explican las relaciones básicas generales entre los hombres y de éstos con la naturaleza y el universo."

Para estos autores, las raíces prehispánicas se disciernen, precisamente, en las raíces. El calendario religioso de las comunidades indígenas gira alrededor del culto a los santos, pero también de los ciclos del año agrícola. Los ciclos agrícolas de la producción de maíz, aún dominantes hoy a pesar de que muchos campesinos se ven en la necesidad de migrar o buscar trabajo de jornaleros, y de las políticas gubernamentales que intentan destruir la cultura del maíz para el autoconsumo, reflejan y refuerzan una cosmovisión desarrollada antes de la Conquista. El sistema de cargos, por un lado, y los ritos agrícolas asociados más directamente con la geografía sagrada, forma parte de esta cosmovisión y son vitales para el entendimiento de las comunidades indias.

²² MEDINA, op. cit., p. 22.

El sistema de cargos es una síntesis de la cristiandad colonial y las religiones prehispánicas. Así, expresa tanto la influencia de la iglesia católica como la supervivencia de las creencias prehispánicas. Como todo lo humano, es un sistema dinámico y no el resultado de tradiciones congeladas en el tiempo ni de la imposición de un esquema hecho desde afuera. El sistema de cargos, como se vive y se desarrolla en las comunidades indígenas de México, ejemplifica la interacción evolutiva entre visiones muy distintas del mundo y de la sociedad.

Las críticas en contra de los usos y costumbres, o sistemas normativos indígenas, se agrupan en tres ejes principales: la intolerancia religiosa, la discriminación en contra de la mujer y el problema de los derechos humanos individuales.

La práctica de la fusión de una cosmovisión religiosa con normas políticas y jurídicas es fundamental para la forma de autogobierno indígena. Nash escribe que "los aspectos religiosos o sagrados de la jerarquía relacionan a la comunidad entera con lo sobrenatural a través de sus representantes elegidos", quienes actúan como "intermediarios entre la comunidad y la nación, y entre la cosmovisión y la religión locales y la iglesia católica".²³ Los estudios antropológicos sobre el nahualismo, la cosmovisión indígena o los calendarios rituales, actualmente en auge en la antropología, y los testimonios de los indígenas dan cuenta del vínculo estrecho entre la religión y la política.

²³ *Ibidem*, p. 289.

El hecho de que el país fuera predominantemente católico, sobre todo hasta los años treinta, favoreció la escasez de conflictos religiosos dentro de las comunidades indígenas. La homogeneidad facilitó la integración de los cargos religiosos y políticos y fortaleció los compromisos con la comunidad y la armonía social.

Al respecto, López Portillo, separa totalmente la influencia mística para lograr un orden social y político, opina: "Mientras el Derecho esta mezclado con Moral, con Rito, con Costumbres, no hay Estado. Hay otras organizaciones políticas complejas, con otros ordenes. El Estado nace cuando se distingue el Derecho y se aparta de las demás normas".²⁴

En muchas comunidades, una creciente diversidad tiende a presentar un desafío a los tradicionales usos y costumbres. En las comunidades en donde el sistema de cargos permanece intacto, existe el reto de manejar las fuerzas externas: los migrantes que regresan a la comunidad, las fuerzas del mercado y el desarrollo del protestantismo.

En lugares donde funciona el sistema de cargos en todos sus aspectos centrales, el crecimiento de las denominaciones protestantes en los pueblos rurales indígenas ha llevado a conflictos en los que afloran, por un lado, elementos de intolerancia religiosa, y por el otro, dificultades para cumplir con el compromiso con la comunidad. Su presencia en las comunidades indígenas, y la tensión entre las formas tradicionales y los derechos humanos individuales, es uno de los retos más importantes que plantea el protestantismo al movimiento comunalista.

²⁴ LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, 3ª ed, México, Ed. Talleres de Impresores y Editores S.A., 1976, p. 477.

La carencia de reglas para la armonización de la normatividad indígena y las leyes estatales y federales ha generado una serie de acuerdos improvisados entre las autoridades tradicionales, los protestantes y los funcionarios gubernamentales.

“En los acuerdos prototipo alcanzados entre autoridades tradicionales y miembros de la iglesia protestante en Oaxaca, la comunidad se compromete a respetar la libertad religiosa y las prácticas de los protestantes, mientras ellos, por su parte, se comprometen a ofrecer el tequio, a colaborar con las fiestas tradicionales y a aceptar cargos no-religiosos”.²⁵

La discriminación en contra de la participación política de la mujer indígena es una preocupación con bases reales, como se ve reflejado en las estadísticas sobre usos y costumbres del estado de Oaxaca. Está creciendo el consenso en el interior de las organizaciones indígenas acerca de que algunos usos y costumbres tienen que cambiar en este sentido. Las mismas mujeres indígenas, en grupos propios y con los hombres, están abanderando este proceso para cambiar los usos y costumbres que les perjudican. La Ley de Mujeres de los zapatistas dio un impulso a este trabajo.

Sin embargo, el problema no se reduce a la modificación de los usos y costumbres, ya que es en parte resultado de la discriminación por género que existe en la sociedad en general. Por ejemplo, muchos cargos comunitarios tienen un requisito de escolaridad mínima que no cumple la mayoría de las mujeres de la

²⁵ *Medio Milenio*, 1987. Ver el caso de Santa María Tiltepec.

comunidad. El sistema educativo nacional está muy lejos de superar el problema de discriminación por género y la desigualdad. Por otra parte, en las comunidades indígenas las relaciones de género se construyen de una manera que, sin entrar en una discusión que rebasaría los límites de este trabajo, trae consigo distintas ventajas y desventajas que ameritan un análisis cuidadoso. Por ejemplo, por diferencias en la división del trabajo, las mujeres y los hombres pueden compartir ciertas funciones de manera no explícita. En una encuesta reciente entre las mujeres de la Coordinadora Estatal de Productores de Café Oaxaqueños, surgieron problemas metodológicos en torno a la pregunta de si las mujeres habían tenido cargos en su comunidad. Muchas contestaron que sí cuando en realidad fueron sus maridos los que formalmente sustentaban los cargos. Sus respuestas reflejan la realidad de que el trabajo y la responsabilidad del cargo se comparten en la pareja. Mencionamos estas formas no para justificar la exclusión de las mujeres y la falta de derecho de participación directa, sino para destacar la complejidad de la participación informal que, en la práctica, puede existir dentro de las comunidades.

Un debate amplio podría impulsar cambios necesarios en los sistemas normativos indígenas, mientras promueve acciones gubernamentales hacia un nuevo pacto con los pueblos indios. Algunos puntos en la agenda serían: ¿Cómo pueden ser más justas las formas de autogobierno tradicional para las mujeres y para los protestantes? ¿Son estas formas compatibles con el derecho positivo y una ética de derechos humanos individuales? ¿Cómo se podrían formular mecanismos de armonización? ¿La autonomía fortalece o debilita al estado? ¿Cómo garantizar la autodeterminación de los pueblos indígenas?

Los ataques a los usos y costumbres incluyen las siguientes declaraciones: que los pueblos indios son incapaces de aplicar sus propios sistemas normativos

basados en tradiciones "primitivas" y que los resultados son linchamientos, expulsiones y sacrificio de criaturas; que de reconocerse la autonomía indígena la nación estaría en riesgo de "balcanización".

Es por eso, que los "usos y costumbres" deben ser sujetos a una observación permanente y que ejerzan una comunidad democrática sometida por la Carta Magna.

"Una a sociedad verdaderamente democrática integrará a esas personas con mayores talentos y cualidades, no mediante el aislamiento, sino estableciendo líneas de comunicación entre ellos y el resto de la comunidad".²⁶

Señala Emilio Rabasa que "la Constitución tiene por objeto resolver la eterna antinomia entre la libertad y el orden; la eterna lucha entre el gobierno que intenta siempre la actitud despótica, el pueblo, que tiende a la licencia anárquica".

²⁶ FINER, Herman, *Lecciones para Aplicaciones Internacionales*, 2ª ed., Montreal, 1944, p. 228.

CAPITULO III
ANALISIS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

3.1. Reformas.

Luego de un proceso de discusión y aprobación, finalmente el 14 de Agosto del 2001 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones Constitucionales que, en referencia principalmente a los derechos y cultura indígenas, afectan a los artículos 1º, 2º, 4º, 18º y 115 de la Carta Magna.

Para poder analizar los artículos constitucionales relativos a las comunidades indígenas, controversia de este trabajo, es necesario abarcar las bases elementales y principios rectores de nuestra Ley fundamental.

Por su naturaleza, dicho tema de estudio, se encuentra ubicado en el derecho constitucional y agrario, concretamente. Resulta congruente la consulta obligada del maestro Burgoa, quien establece tres distintos métodos de investigación del Derecho Constitucional.

1. **El lógico – jurídico de interpretación.-** Para desentrañar los principios y precisar el sentido, alcance y operatividad de las normas constitucionales.
2. **El histórico.-** Para comparar las normas con las que las precedieron y evaluar la evolución constitucional.
3. **El crítico valorativo.-** Que considere los aspectos social, político y económico del ser, modo de ser y querer ser del pueblo o nación que se trate; y los juzgue a la luz de las teorías filosóficas, políticas, sociales y económicas.

3.2. Artículo 1º Constitucional.

El párrafo tercero es de nueva creación y contiene lo que podría denominarse una "cláusula formal de igualdad". El Texto del párrafo que se comenta es el siguiente:

"Queda prohibida toda discriminación motivada por orden étnico o nacional, el genero, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

Algunos de los criterios que enumera el párrafo tercero se encuentran recogidos en convenciones internacionales de derechos humanos.

El tipo de cláusulas formales protectoras de la igualdad son muy conocidas en el derecho constitucional contemporáneo. Es uno de los avances más importantes de la reforma en materia indígena y uno de los mayores aciertos del poder reformador de la Constitución en los últimos años. Su inclusión arroga para los juristas nacionales la enorme responsabilidad de explorar sus implicaciones, analizar sus posibilidades y explicitar sus consecuencias, si con respecto a otros ordenamientos se ha señalado la falta de desarrollo teórico de todo lo concerniente a la igualdad, con respecto al sistema jurídico mexicano, puede decirse y sin exagerar, que tal desarrollo es prácticamente inexistente.

Significa un control de constitucionalidad de las leyes.

3.4 Nación Pluricultural.

Nos refiere el artículo segundo en su primer párrafo que “La Nación tiene una composición pluricultural...”; se desprende de lo anterior dos interrogantes: ¿qué entendemos por Nación? Y ¿Qué entendemos por pluricultural?.

Comprendemos por nación; “una comunidad de individuos asentada en un territorio determinado con etnia, lengua, historia y tradiciones comunes y dotada de conciencia de constituir un cuerpo étnico-político diferenciado”. Cabe resaltar de la definición que; dicho conjunto de usos y costumbres son *comunes*. En otras palabras, estas características de la comunidad están dotadas de un patrón que las identifica en su totalidad.

Rafael Pina Vara la define como: “Conjunto de personas ligadas, bien por la comunidad de origen, bien por la posesión de un mismo idioma, bien por tener las mismas creencias religiosas, bien por la identidad de costumbres, bien, sencillamente, por sentir aspiración a realizar unidas el propio destino, o por cualesquiera de las expresiones circunstancias o reunión de alguna de ellas”.¹

La nación como fenómeno social tiene una complejidad extraordinaria. Surge en virtud de un largo proceso histórico, en el que intervienen factores muy diversos. Por eso ha podido decirse que surge la historia y se perfecciona en la historia.

Si se acepta, como de hecho se hace, que la voz “nación” es un término sociológico que identifica a un conjunto de personas que tienen una tradición común, un pasado y un proyecto comunes para el futuro, no puede afirmarse que la nación mexicana sea única.

Ahora bien, el segundo concepto, el de pluricultural, entendemos por tal; "la multiplicidad social, política, económica que caracterizan una sociedad". Inmediatamente se aprecia que dicha diversidad de características de una sociedad no son *comunes*.

Calificar a la nación como pluricultural carece de sentido, pues una nación derivada de un conjunto de usos y costumbres *iguales* no puede poseer a la vez una multiplicidad de los mismos, es decir, hablamos de una unidad o una diversidad, es única o plural. No puede ser ambas a la vez.

De hecho, en el cuarto párrafo del citado precepto, se regresa a la idea de la unidad nacional como condición elemental para que los pueblos indígenas puedan ejercer el derecho a la libre determinación.

Tal desatino, tiene como representación la indivisibilidad de la nación mexicana, es por eso que la califica como única, aunque en realidad se refiere a la indivisibilidad del territorio mexicano. Este primer enunciado es, en suma una prohibición constitucional para la secesión. El procedimiento es simple. En un primer enunciado, a manera casi de título se afirma: "La nación mexicana es única e indivisible", pero luego se acepta, que se trata de una nación pluricultural. Esto es innegable en los territorios que como el mexicano fueron conquistados. El Estado mexicano es pluricultural porque se tienen en mente a los pueblos indígenas, los cuales constituyen naciones distintas, como sistemas de vida y percepciones distintas y cuya unidad es fundamentalmente territorial.

Es claro que la intención del legislador al respecto, era la de abarcar el abanico de usos y costumbres de los grupos étnicos englobados en un solo concepto. Es un reconocimiento implícito a la pluralidad de sistemas jurídicos: uno estatal federal, 32 estatales locales y sesenta consuetudinarios indígenas. Los

¹ PINA VARA, Rafael. *op. Cit.*, p.377.

llamados derechos culturales de los pueblos comprende su lengua, religión, educación, medicina y su derecho, es decir, su sistema jurídico propio. Este reconocimiento implícito deberá explicarse en la ley reglamentaria, creándose bases, por ejemplo, para la celebración de acuerdos de coordinación jurisdiccional, entre las autoridades estatales y consuetudinarias.

Los pueblos indígenas creen en el reconocimiento de la diversidad cultural como un derecho público; en que el Estado tiene la obligación de hacer que coexistan sus formas de gobierno, sus lenguas, valores, identidad cultural, derechos plenos. Tienen la certeza de que, en el futuro, su permanencia como pueblos está garantizada en condiciones de mayor equidad socio-política y con mejores niveles de salud, educación, vivienda, ingresos, empleo.

Por eso la resolución de innumerables conflictos que existen en las regiones indígenas son asuntos prioritarios. Los pueblos reclaman que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones, se reflejen debidamente en todas las formas de educación e información pública. Al mismo tiempo, exigen al gobierno federal, estatal y municipal que los consulten y que obtengan su consentimiento, con libertad y conocimiento, antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras, territorios y otros patrimonios naturales.

En México existen sesenta etnias indígenas:

1. La amuzga
2. La Chatina
3. La Chichimeca
4. La Chinanteca.
5. La Chocha.

6. La Chol.
7. La Chuje.
8. La Cochimi.
9. La Nayerij (cora).
10. La Cucapa.
11. La Cuicateca.
12. La Guarijio
13. La Huasteca.
14. La Huave.
15. La Warrinka (huichol)
16. La ixcateca.
17. La jacalteca.
18. La jova.
19. La Kikapu.
20. La kiliwa.
21. La kumiai.
22. La Lacandona.
23. La Matlazinca.
24. La Maya.
25. La Mayo.
26. La Mazahua.
27. La Mazateca.
28. La Mexicanera.
29. La Mixe.
30. La Mixteca.
31. La Mocho.
32. La Motozintleca
33. La Nahua
34. La Oculteca
35. La Ôpata

36. La Otomí.
37. La Pai - pai
38. La Pame
39. La Pápago
40. La Pima
41. La Popoloca
42. La Popoluca
43. La Purépecha
44. La Seri
45. La Tacuate
46. La Rarámuri (tarahumara)
47. La Odam (tepehuana)
48. La Tepehua
49. La Tequistlate ("chontal")
50. La Tlahuica
51. La Tlapaneca
52. La Tojolabal
53. La Totonaca
54. La Triquí
55. La Tzeltal
56. La Tzotzil
57. La Yaqui
58. La Yoko-winiks ("chontal")
59. La Zapoteca
60. La Zoque²

3.4 Generalidad de la norma jurídica

Otro punto importante, es que si bien es cierto la aplicación de estas reformas están dirigidas tan solo a las comunidades indígenas también lo es el hecho de que el Estado otorga un trato categórico y especial a un determinado sector de la población, siendo que, una de las características que posee nuestra Carta Magna es la de su aplicación general.

“En primer lugar, generalidad significa que las leyes se refieren no solo a algunos casos concretos sino a una clase de conductas objetivamente determinadas y que, por tanto, comprenden todos los casos concretos de esta clase”.³

“Se entiende por ley general aquella que va dirigida a todos y no a una persona o a unas cuantas de ellas. Cuando la ley se dirige a uno o a unos cuantos, estamos en presencia de una ley primitiva, prohibida por nuestra Constitución en su artículo 13. En consecuencia, el ámbito de la aplicación de la norma debe ser general y no se puede legislar para una sola persona.”⁴

Es verdad que los derechos elementales de los “trabajadores” se encuentran elevados a la categoría constitucional otorgando un trato especial a cierto sector, como el de las comunidades indígenas, sin embargo es importante advertir que se trata de una situación colectiva diferente, lo explicaremos mas fácil con un razonamiento o logaritmo lógico; podemos decir que: Todo trabajador es ciudadano y que todos los ciudadanos son trabajadores o susceptibles de serlo, pues bien, no podemos aplicar lo mismo en relación a los indígenas; todo indígena es ciudadano pero no todo ciudadano es indígena. En el momento de que la

² GONZALEZ Y GALVAN, *El Estado y las Etnias Nacionales de México*, p. 163-164

³ MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica, a la luz del derecho natural*, Ed. Pial, Madrid, 1967, p. 226.

Constitución maneje un trato especial para las comunidades indígenas contradice el principio de generalidad que la caracteriza.

Es innecesaria esta distinción, pues los derechos de las comunidades indígenas siempre han estado contempladas en las leyes, la carencia de aplicación y la deficiencia física de su alcance es otro tema de análisis.

Es decir, “el Constituyente de 1917 estableció las bases jurídicas para integrar la convivencia de la sociedad mexicana en un orden justo y equitativo que protege los derechos de los grupos económicamente débiles al regular y fomentar las actividades económicas.”⁵

El principio de generalidad de la norma debe obedecer al de igualdad jurídica, es decir, se trata ahora de fundar la unidad pluricultural en criterios, ante todo culturales. Esto significa que los principios de igualdad jurídica y del federalismo deberán repensarse.

Una aportación filosófica de “igualdad”, ampliara la comprensión del concepto:

“Porque los hombres todos son iguales en dignidad moral, es decir, en ser “personas”, seres con fines propios que cumplir que jamás deben ser rebajados a la condición de meros medios, por eso se les debe reconocer a todos ellos una igual dignidad jurídica, y, por tanto, los mismos derechos fundamentales (tanto individuales como democráticos y sociales). Pero, por virtud de que los hombres son diferentes entre si en cuanto a aptitudes, en cuanto a laboricidad, en cuanto a conducta, en cuanto a rendimiento prestado, etc.... precisamente por esas razones deben ser tratados desigualmente en tales aspectos. Así lo exige la justicia. No igual salario para todos, sino igual salario para igual trabajo. No igual recompensa para todos en cuanto beneficios sociales, sino igual recompensa por merito igual. No igual tratamiento para los que delinquieron, sino igual castigo por igual delito;

⁴ AGUILAR ALVAREZ Y DE ALBA, Horacio. *El Amparo contra Leyes*, México, Ed. Trillas 1990, p. 20.

⁵ VIGAGORDA LOZANO, José Manuel. *Aspectos Jurídicos de la Plantación en México*, Secretaria de Programación y Desarrollo, México, Ed. Porrúa, 1981, p. 16.

no igual precio para todas las cosas, sino igual precio para las cosas de igual valor económico".⁶

El principio de igualdad jurídica no puede ser justo sino ante individuos con una situación económica y vida culturalmente similares. La adopción y aplicación de este principio por los liberales del siglo pasado fue la causa de una de las mas grandes injusticias sociales del sistema republicano mexicano. La aplicación del principio de igualdad ante la ley estatal de individuos que no conocían el castellano y vivían en la miseria respecto de los latifundistas ricos, no podía producir sino injusticias, o peor, reforzarlas. Por ello, considerar ahora que le principio de igualdad ante la ley en un "principio esencial e indivisible de nuestra convivencia", cuando se reconoce que "los indígenas mexicanos se encuentran en posición objetiva de desigualdad económica social", presagia el ahondamiento de la injusticia.

El principio del federalismo fue adoptado y adaptado, por México en el siglo pasado. El criterio político fue el pilar subyacente del federalismo, ya que el representaba, sobre todo, un acuerdo entre los grupos políticos dominantes. Este fue la invención de las ex colonias británicas de América del Norte y fue imitado por las ex provincias españolas del resto de América. Las provincias de la Nueva España accedieron por ejemplo, en el curso del primer siglo de vida republicana a la categoría de estados libres y soberanos. El acuerdo establecido entre los jefes políticos de cada provincia para crear un órgano federal preservando su independencia política, fue la base de la proclamación de la Republica Federal Mexicana. Las etnias indígenas mayoritarias no participaron en este acuerdo. Peor aún sus territorios fueron desamortizados. De esta manera, la división política de los "Estados Unidos Mexicanos" fue sobrepuesta a la estructura territorial de las "intendencias-provincias" de la Colonia.

⁶ RECASENS SICHES, Luis, *Filosofía del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 1959, p. 589.

El siglo XX intentó remediar esta injusticia restituyendo la tierra a los indígenas, pero no reconociéndoles su autonomía territorial. En este sentido, para afrontar la injusticia será necesario repensar el federalismo político. El debate por un federalismo cultural se impone. El reconocimiento del pluralismo cultural exige un nuevo acuerdo federal. Este debe realizarse con las culturas indígenas. El desarrollo del derecho consuetudinario depende de ello.

Se trata, pues, de repensar la forma de organización estatal. El Estado federal puede aceptar nuevos miembros. La unidad no es sinónimo de homogeneidad. La pluralidad cultural reconocida políticamente no se opone a la unidad. Se puede dar un verdadero sentido a la palabra unidad si esa última se construye con el acuerdo de los indígenas.

La existencia de una jurisdicción estatal y de una jurisdicción consuetudinaria no son incompatibles ya que cada una persigue, a través de medios diferentes, la misma finalidad: la preservación de los equilibrios sociales. Será necesario ponerla de acuerdo tomando en cuenta la complejidad de toda relación, es decir, sus complementariedades, contradicciones y originalidades.

La aceptación de un derecho consuetudinario y de una autonomía autóctona como realidades jurídicas no serán sino la constatación de una evidencia, ya que son una realidad sociológica.

Los siguientes puntos son determinar ¿a que grupo de sujetos se le otorga dicha distinción constitucional?, ¿que atribuciones debe poseer una comunidad para ser indígena?

El concepto de "pueblos indígenas" es genérico, el quinto párrafo del artículo 2º. Constitucional establece que: ... el reconocimiento de los pueblos y

comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta... criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico... En estricto sentido, esta disposición obliga al reconocimiento minucioso de las diferencias, a través de la lengua, la etnia y el asentamiento físico. La lengua y la etnia, junto con la religión (esta última no considerada en el texto de la reforma) han sido rasgos merecedores de tutela a nivel internacional en diferentes instrumentos jurídicos.

La antropología ha comprendido lo étnico como un punto intermedio entre lo meramente racial y lo exclusivamente cultural, entre los rasgos físico-genéricos de las poblaciones humanas y aquellos frutos de la actividad cultural, la historia y la acción imaginativa y constructiva del ser humano. Lo étnico por tanto habla de un conjunto de costumbres, tradiciones, expresiones culturales e historia colectiva que constituye una trama de lazos que le dan un grado de identidad particular a un grupo humano. Por lo general, va acompañado de lenguaje propio y religión. Es por ello que este elemento de carácter presuntamente objetivo es extremadamente variable y funciona solo si se le une con el elemento subjetivo, el cual se plantea en el texto de la reforma como criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Esta "conciencia de su identidad indígena" es un elemento evidentemente subjetivo que se refiere a un cierto sentido de solidaridad que pretende preservar su cultura, tradición, religión o lenguaje, es lo que se denomina actualmente como la "autoconciencia de identidad". Se concreta en la voluntad de afirmar, salvaguardar y desarrollar precisamente esa "diferencia" (elementos objetivos) como elemento de su propio desarrollo.

Dicho elemento subjetivo del segundo párrafo "la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas". Es importante conocer a que nos

referimos con "identidad indígena", pues se convierte en un fundamento básico para establecer un criterio relativo, es decir, muy particular.

En otras palabras, se debe tener conciencia de un conjunto de circunstancias que determinan un grupo de personas, ¿cuales son las circunstancias que califican a dicho grupo de personas para que sean susceptibles de un determinado criterio?

Ahora bien, el artículo 2º. solo intenta aportar un criterio para determinar el ámbito personal de validez del resto de disposiciones del mismo precepto. Dicha disposición, como puede verse, no delimita con precisión el ámbito personal de validez de los derechos indígenas, y el criterio que ofrece para concretarlo es vago y genérico, por decir lo menos: la conciencia de una identidad. Se entiende que debe ser la conciencia individual del sujeto, lo cual puede generar algunos problemas en el momento de intentar delimitar si a cierta persona debe aplicársele el régimen jurídico común (ya sea local o federal) o el derivado de los usos y costumbres indígenas. Para reducir la indeterminación del criterio personal de validez de las normas aplicables a los indígenas "lo recomendable sería establecer algún o algunos medios de presunción tales como la constancia de autoridades de pueblos indígenas o municipales, acta de nacimiento con mención de pertenecer a un pueblo indígena.

Por otro lado, "no debe soslayarse que la conciencia de un pueblo no es solo una recuperación del pasado sino la valorización de aquellas formas tradicionales o de relativamente reciente adquisición que el grupo ha asumido como propias es un momento dado en un proceso histórico".⁷ . Además, la mayoría de los sistemas normativo de usos y costumbres de los pueblos indígenas

no son los originales de las culturas prehispánicas, sino “son la transposición de formas coloniales de dominación”.⁸ En suma, la razón por la cual deben aceptarse o rechazarse estos sistemas normativos o cualquier otro, debe basarse en la validez de las normas en cuestión y de ninguna manera en el origen de las mismas.

Sigue el texto; “son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”. Efectivamente, lo anterior identifica a la “nación” ya tratado, constituido por comunidades con una unidad social, económica y cultural en un determinado territorio; la controversia aflora al intentar identificar cual es la comunidad indígena, ¿qué las distingue de otras comunidades? ¿sus usos y costumbres?.

Además, surge la duda de si la reforma tuvo en cuenta a los indígenas que, siéndolo, no pertenecen o no viven dentro de un pueblo o comunidad indígena, es decir, ¿Qué sucede con los indígenas que viven en las grandes ciudades?, ¿Se les aplican o no las disposiciones del artículo 2º. Y las eventuales leyes que se pueden dictar en la materia o incluso las que ya están vigentes?, ¿Y los indígenas que son migrantes y que se encuentran fuera de sus comunidades originales?, ¿Qué sucede con ellos?

⁷ BARTOLOMÉ, Miguel Alberto, *Conciencia étnica y autogestión indígena*. Documentos de la segunda Reunión de Barbados, Indignidad y descolonización en América Latina, México, Ed, Nueva Imagen, 1979

⁸ BARTRA, Roger, *Violencias indígenas*, La Jornada Semanal, 31 de agosto de 1999

3.5 Comunidad

Al respecto, convocaremos diversas definiciones de distinguidos autores en la materia, para un posterior análisis.

Partiré desde lo mas amplio a lo estricto sentido, señala Pina Vara que es la: "Atribución a varias personas de uno o mas derechos o bienes. La comunidad constituye el genero del que la copropiedad o condominio constituyen la especie".⁹

"La comunidad es la forma de sociabilidad que ha conseguido el mejor equilibrio, pues descansa en la interpretación, basada en la estabilidad. "En ella, las pretensiones y los deberes del conjunto, por una parte, y de los miembros, por la otra, aparecen como mas o menos equivalentes".¹⁰

Jorge Carpizo ofrece un punto de vista desde el objeto en si de la comunidad:

"El fin de la comunidad es la realización de una obra en común y la obra en común consiste en que cada hombre viva como persona, es decir, que venciendo las estructuras económicas, tenga tiempo para dedicar el ocio, a sus diversiones y sobre todo a la cultura. El destino del hombre es realizarse como tal, alcanzar su esencia de libertad y cumplir correctamente, en la medida de sus posibilidades particulares, el trabajo que le ha tocado realizar en su lapso de vida."¹¹

Las dos siguientes definiciones nos hace referencia a la vida rural y modo de producción de la comunidad:

"La comunidad rural es una "forma de vida" que aparece como la primera configuración sedentaria de convivencia humana pero es, acaso, la menos estudiada de todas. Su origen y personalidad son fuente de interés tanto como de equívocos: el que se comete, por ejemplo, al remontarse en la historia y exagerar

⁹ PINA VARA, Rafael, *op. Cit.*, p.176.

¹⁰ KEYNES, John Maynard, *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, 5ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1958, p. 133.

¹¹ CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 5ª ed., México, Ed. U.N.A.M., 1982, p. 136.

la antigüedad y supuesta permanencia de las comunidades actuales, con lo que se retoma a menudo el mito del "primitivismo" y así se oscurece, en vez de aclararse, la realidad que se tiene a la vista"¹²

"La comunidad no es una fuerza productiva, ni un modo de producción (...) es una forma de comunidad orgánica y no se reduce a una solidaridad mecánica de elementos individuales (...) no (se) agota en las relaciones de propiedad, (porque) comporta también disciplinas colectivas, extremadamente variables en cuanto a la comunidad rural, es una forma de agrupación social que organiza, según modalidades históricamente determinadas, un conjunto de familias fijadas al suelo".¹³

Desde los años treinta, diversos antropólogos situaron a la comunidad en el centro de sus estudios sobre Mesoamérica.

Floriberto Díaz, antropólogo mixe de Tlahuitoltepec y dirigente del movimiento indígena en Oaxaca hasta su muerte, en 1995, define a la comunidad "para nosotros, los propios indios", como:

- I. "un espacio territorial, demarcado y definido por la posesión;
- II. una historia común, que circula de boca en boca y de una generación a otra;
- III. una variante de la lengua del Pueblo, a partir de la cual identificamos nuestro idioma común;
- IV. una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico y religioso;
- V. un sistema comunitario de procuración y administración de justicia".¹⁴

¹² ESTEVA, Gustavo, *La Batalla en el México Rural*, México, Ed. Siglo veintiuno, 1980, p. 146.

¹³ LEFEBVRE, Henri, *Problemas de sociología rural: la comunidad rural y sus problemas históricos – sociológicos, De lo rural a lo urbano*, Buenos Aires, Ed. Lotus Mare, 1976, p. 26.

¹⁴ DÍAZ, Floriberto. *Comunidad y comunalidad*, documento inédito, 1995.

Díaz, junto con muchos otros antropólogos, insiste en que la comunidad se define más allá de sus aspectos físicos o funciones básicas. "No se entiende una comunidad indígena solamente como un conjunto de casas con personas, sino personas con historia, pasado, presente y futuro, que no sólo se pueden definir concretamente, físicamente, sino también espiritualmente en relación con la naturaleza toda." Define a la comunidad como un foro para el desarrollo humano, conjunto con el mundo natural, y refleja así un concepto fundamental de la cosmovisión indígena en muchas partes del mundo.

"En ciertas condiciones, los grupos comunales tienden a ser conscientes de los valores comunes y de su carácter único. Esta conciencia puede expresarse, primero, como una etnocentricidad, por ejemplo, un trato diferente para los miembros del grupo y para los extraños".¹⁵

Por cierto, "La religión, el símbolo y el mito, forman un nuevo vínculo, un nuevo principio de formación sinérgica de los grupos, "un nuevo aguijón para la lucha encarnizada".¹⁶

Las diferencias fundamentales entre la comunidad indígena y sus múltiples variantes, y el concepto occidental de comunidad política, que se refiere básicamente a un asentamiento de individuos gobernados por el mismo sistema político. El *Diccionario político* de Norberto Bobbio ofrece la siguiente definición de comunidad: "La comunidad política es el grupo social con base territorial que reúne a los individuos ligados por la división de trabajo político... definido por la distinción entre gobernantes y gobernados".¹⁷ Sin embargo, "la comunidad natural", que se asemeja más a la comunidad indígena, se define de la siguiente manera:

¹⁵ MANNHEIM, Kart, *Libertad, poder y planificación democrática*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1960, p. 72.

¹⁶ CASO, Antonio, *Sociología*, 7ª ed, México, Ed. Porrúa, 1954, p. 102.

Cuando las dimensiones de la comunidad política coinciden más o menos con la extensión de las relaciones ordinarias de la vida cotidiana, como en la ciudad-estado griega, el sentido de pertenencia a aquélla tiende a confundirse con el sentido de apego a la comunidad natural, es decir, al grupo cuya vinculación fundamental está constituida por relaciones personales que se establecen entre sus componentes y se mantienen aun sin la acción del poder político.

Los miembros de una comunidad política pueden o no compartir una visión del mundo, una religión o una cierta orientación hacia la tierra, ya que estos elementos no son los que definen su pertenencia a la comunidad. Se incorporan a la entidad como individuos y gobernados y no comparten necesariamente una identidad comunitaria global. Por otro lado, bajo la definición de la comunidad natural -e indígena- los miembros de la comunidad comparten intereses, actividades y perspectivas, lo cual conforma un sentido de identidad compartido en buena medida por los habitantes y que deriva de su pertenencia a la comunidad.

La comunidad indígena ha suscitado varias discusiones en torno a su significado. Éstas se agrupan en tres preguntas:

1. si la comunidad es fundamentalmente una creación prehispánica o colonial;
2. si su desarrollo representa una evolución humana-social o una dinámica histórica específica, y finalmente
3. si algunas representaciones de la comunidad indígena caen en la esencialización o mitificación de ésta.

¹⁷ BOBBIO, Norberto, *Diccionario político*, vol. I, México, Ed. Siglo XXI, 1985, p. 330.

1) La cuestión de los orígenes de la comunidad indígena es una de las más polémicas. Juan Pedro Viqueira recoge distintas posiciones para mostrar qué características de las comunidades indias contemporáneas, consideradas legados del pasado prehispánico, son mitos que dominan el análisis de las mismas y nublan las contradicciones históricas que existen en su interior. Critica sobre todo la tendencia a atribuir a la comunidad indígena un alto grado de homogeneidad, igualdad económica y consenso social. Viqueira cita estudios recientes de los Altos de Guerrero y trabajos históricos del México prehispánico y colonial para argumentar su tesis de que las comunidades con las características mencionadas son una construcción ideal y, por lo general, no existen ni han existido en el pasado. El problema, entonces, es explicar la cohesión de las comunidades indias y su importancia como fuente de identidad étnica sin recurrir a mitos.¹⁸

Otros autores defienden la permanencia de raíces prehispánicas en las comunidades indias y destacan la conservación de características específicamente indígenas en el orden social y la cosmovisión de las comunidades.¹⁹ Desde esta perspectiva, la jerarquía, el papel central de las relaciones de parentesco, los ciclos agrarios y el vínculo con la tierra, la manera en que la comunidad se autodelimita y la construcción de identidades en su seno son constantes desde la época precolombina, y son también rasgos que definen actualmente a la comunidad.²⁰

La discusión sobre sus orígenes gira en torno al peso relativo que se asigna a las continuidades *versus* las rupturas. Los estudios que enfatizan la ruptura y

¹⁸ VIQUEIRA, Juan Pedro. *La comunidad india en México en los estudios antropológicos e históricos*. en *Anuario*, Ed. Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica. Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas. 1994.

¹⁹ MEDINA, op. Cit. pp . 65-70

²⁰ Idem.

reconstrucción de la comunidad indígena analizan estructuras políticas específicas y mecanismos de vinculación con el exterior y concluyen que la forma actual de las comunidades indígenas es una construcción relativamente nueva. Desde luego, la Conquista trajo consigo rupturas de la vida mesoamericana que no pueden subestimarse. Fueron tres los factores principales que cambiaron definitivamente a las comunidades indígenas y contribuyeron a la construcción de la forma que tienen actualmente. Primero, las epidemias, que borraron poblaciones enteras y diezmaron muchas más. Sólo en el estado de Oaxaca se calcula que una población indígena de 22 millones se redujo a un millón en el primer siglo después de la Conquista.²¹ Segundo, el proceso de colonialización, que reubicó grandes sectores de la población para dismantelar los centros urbanos y establecerla en comunidades rurales. Esta política colonial se cita con frecuencia para sostener la hipótesis de que la estructura básica de las comunidades indias hoy es una creación de la Corona. El tercer elemento de cambio radical posconquista viene de la imposición de formas políticas y sociales y la llegada de la iglesia católica.

Frente a la evidente combinación de ruptura, modificación y destrucción de los pueblos indios tras la Conquista, otra perspectiva enfatiza las características indígenas que sobreviven en formas variadas y cambiantes y que constituyen tanto un elemento básico en la identidad de miles de mexicanos como una aportación innegable a la identidad nacional. El análisis de la cosmovisión indígena y las prácticas comunitarias subraya la manera en que la vida cotidiana refleja sus raíces prehispánicas en muchas comunidades indias. Las prácticas agrícolas que rigen la vida cotidiana en los pueblos -los calendarios, ritos y

²¹GERHARD, Peter, *Geografía histórica de la Nueva España*, p. 28, citado en VELÁSQUEZ CEPEDA, op. Cit. p. 28.

conceptos de las fuerzas naturales asociados con ciclos de siembra y cosecha muestran orígenes indudablemente indígenas.²²

2) Otros ven una construcción histórica, sujeta a constantes modificaciones según las fuerzas externas y las dinámicas internas que enfrenta. Evon Z. Vogt, antropólogo de Harvard y fundador del proyecto de largo plazo en Zinacantán, Chiapas, campo de entrenamiento para una generación de antropólogos desde 1961, vio en estas comunidades "una visión casi inalterada del pasado maya".²³ Buscó en ellas las claves del pasado, sin analizar con el mismo cuidado sus dinámicas contemporáneas y sus crecientes vínculos con la modernidad. Asimismo, otros estudios antropológicos toman como premisa la existencia de sociedades indígenas "puras" que van civilizándose -o contaminándose- según el grado de contacto con el exterior. En esta línea se puede colocar la perspectiva evolucionista de Morgan, desarrollada en *La sociedad primitiva*, en donde se propone una evolución primitiva-civilizada entre las comunidades indígenas de Mesoamérica y se niega la existencia del estado en la sociedad azteca.²⁴ El antropólogo pionero R. Redfield propone un *continuum* folk-urbano para describir los cambios en algunas comunidades de Yucatán.²⁵

Una respuesta a esta visión viene de los mesoamericanistas y ha sido formulada, entre otros, por Andrés Medina. Él defiende "una perspectiva etnológica sensible a los grandes procesos históricos implicados en la configuración y dinámica de Mesoamérica como un área cultural".²⁶ Utilizando los conocimientos y herramientas de la lingüística, la arqueología, la antropología física y la etnohistoria, los mesoamericanistas analizan la continuidad entre las

²² MEDINA, prologo, op. Cit. p.20.

²³ EVON Z. Vogt, *Los zinacantecos: un pueblo tzotzil de los Altos de Chiapas*, n. 7, Ed. SEP/INI, 1966.

²⁴ MORGAN, Lewis *La sociedad primitiva*, Ed. Ayuso, Madrid, p. 63, 1971.

²⁵ REDFIELD, Robert, *The Folk Culture of Yucatan*, Ed. University of Chicago Press, Chicago, 1941.

²⁶ Medina, prólogo, op. cit., p. 8

comunidades indias actuales y sus antecedentes en los tiempos preconquista, evitando por un lado una visión totalizadora de la colonialización y por otro el concepto de una pureza indígena antihistórica. Reconocen al indigenista Gonzalo Aguirre Beltrán como fundador de esta escuela. Aguirre Beltrán introdujo el análisis del *calpulli* (comunidad náhuatl) como elemento para estudiar a los pueblos indios de hoy.²⁷

3) Una tercera crítica a ciertas concepciones de la comunidad indígena, hecha por algunos estudiosos del tema, advierte de una tendencia hacia la "especialización" o "mitificación" de ésta, sobre todo por parte de algunos dirigentes del movimiento indígena. Dice que la centralidad de la comunidad en la visión comunalista de la lucha indígena ha dado lugar a una justificación de prácticas tradicionales, basadas en la supuesta conservación del pasado prehispánico. María Teresa Sierra advierte que el discurso esencialista conlleva el peligro de absolutizar la identidad y entenderla como sustancia y no como expresión de relaciones sociales históricamente construidas y negociadas. "El que la costumbre o la tradición adquieran legitimidad para justificar la diferencia tiene que entenderse como el reconocimiento en la coyuntura contemporánea de prácticas y discursos que tienen un sentido actual para la colectividad", concluye.

28

Las formas de autogobierno de la comunidad deben ser reconocidas como prácticas en un proceso constante de cambio, y cualquier esfuerzo por conservar los usos y costumbres como una herencia precolombina que resiste adecuaciones a la experiencia actual puede ser contraproducente, como en el caso de obstaculizar la participación de la mujer.

²⁷ AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 32.

²⁸ SIERRA, María, *Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas*, en *Alteridades*, año 7, n. 14, Ed. UAM-Iztapalapa, 1997, p. 133.

Es preciso entonces, además del reconocimiento, admitir que constituye la principal fuente del derecho y por tanto se legisla sobre ellas (costumbres) o se incorporan al marco jurídico vigente en una plena y absoluta armonía normativa para no establecer con las reformas y adiciones un caos jurisdiccional contradictorio con las demás disposiciones legales que actualmente existen y se observa en la Constitución y en la Ley.

3.6 Libre Determinación y Autonomía.

“El sujeto obra autónomamente cuando la norma que rige su comportamiento proviene de su voluntad; Autonomía tanto quiere decir como legislación propia”.²⁹

Según nos indica la Constitución, las comunidades indígenas harán valer sus derechos a través de la “libre determinación y en consecuencia, a la autonomía”, esto es para el efecto de dirimir sus propios conflictos. El riesgo implica en legitimar un posible estado de derecho carente de justicia y equidad.

El derecho es dinámico y evolutivo, la estructura jurídica del país es el resultado de un proceso histórico que se adecua a las necesidades de la sociedad siempre con la obligación de apegarse a los valores universales de justicia. Es lógico pensar que si se incorpora un estado de derecho dentro de otro ya existente, deben seguir los mismos lineamientos históricos de justicia, sin embargo, ¿que certeza tendría el derecho sustantivo de que no se distorsionen los principios básicos jurídicos ya ganados, estudiados, experimentados, empíricos, por un conjunto de normas “autónomas” inciertas todavía no verificadas?

²⁹ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Ética*, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 1953, p. 183.

Las demandas de reconocimiento han ido progresivamente en aumento en los tiempos recientes. Por supuesto, no cabe aceptar sin más que todas las demandas de reconocimiento y maximización de la autonomía tengan sustento o incluso encaje dentro de la lógica del Estado democrático de derecho. Un Estado democrático, si bien defiende las banderas de la tolerancia, no puede estar comprometido con dar cobertura a cualquier tipo de organización social o expresión de la autonomía personal.

En ese sentido, los indígenas señalan que la autonomía es la capacidad para decidir el destino en todos los ámbitos, de la vida cotidiana, con identidad y conciencia propias, y con la suficiente capacidad de apertura para relacionarse con los demás ciudadanos del país y del mundo.

Porque quieren mayores espacios de libertad para poseer, controlar y gestionar sus territorios, para normar su vida política, económica, social y cultural, así como para intervenir en las decisiones nacionales que les afectan. Además, la autonomía constituye una experiencia acenstral. Gracias a sus valores las comunidades han sabido salir adelante con el esfuerzo propio, y así se han construido con los tequios los palacios municipales, las escuelas, los templos, sin ayuda externa.

3.7 La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y La Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El punto ideal sería encontrar un equilibrio de alcances y limitantes entre las partes, por eso, el legislador intenta regular y adecuar la autonomía; "sujetándose a los principios generales de la Constitución", respetando las garantías individuales, los derechos humanos y la integridad de la mujeres". Es

claro que no puede pretenderse conservar las practicas "tradicionales" que resulten violatorias de los derechos humanos y que para asegurar el cumplimiento de lo anterior, es necesario la creación de un órgano o comisión supervisora que verifique los procedimientos de las autoridades indígenas asignadas.

Por eso, recientemente el Presidente Fox, haciendo suya la iniciativa de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, convenida en los tratados de San Andres Larraizan, envió a la cámara de diputados, el documento respectivo solicitando a los legisladores de origen, tomar en consideración los antecedentes que hemos comentado en paginas anteriores y fundamentalmente las condiciones de penuria, marginación, aislamiento y abandono en que históricamente, desde la conquista se han visto sometidas las comunidades dispersas en todo lo que hoy es el territorio nacional y que originalmente sumaban mas de 123 etnias, las cuales paulatinamente se han ido extinguiendo por los efectos del sometimiento, esclavitud, carencia y malos tratos, infringidos a los pobladores de la Nueva España por los conquistadores Ibéricos.

Una vez revisado el documento enviado por el ejecutivo, fue aprobado por los diputados y posteriormente por los integrantes de la cámara de senadores.

Este documento, ni con mucho soluciona la problemática que las comunidades han venido afrontando desde hace cinco siglos, pero no obstante, representa un avance muy importante que puede irse mejorando con posteriores reformas y adiciones hasta satisfacer plenamente los reclamos de los mas de 10 millones de mexicanos que aun subsisten en aproximadamente 30 etnias que constituyen en conjunto y cada una de ellas, grupos humanos de valor cultural que todavía preservan hacia el interior de su vida cotidiana la identidad orgullosa de sus ancestros, la cual constituye el sello de nuestra mexicanidad.

Conforme al artículo segundo de la ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, ésta tiene como objeto; orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de (conformidad con el artículo 2º de la Constitución):

- I. ...
- II. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales.
- III. ...
- IV. ...
- V. ...
- VI. ...
- VII. ...
- VIII. Coadyuvar y, en su caso, asistir a los indígenas que se lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales;
- IX. Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo;
- X. Asesorar y apoyar en la materia indígena a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten;
- XI. ...
- XII. ...
- XIII. ...
- XIV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a sus municipios, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas a favor de los pueblos y comunidades indígenas;
- XV. Concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización en beneficio de los indígenas;
- XVI. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;
- XVII. Ser instancia de consulta para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y

comunidades indígenas a incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Federal;

- XVIII. ...
XIX. ...

Cabe señalar, que la Comisión contará con una Junta de Gobierno como órgano de administración, integrada por un Director General designado por el Ejecutivo Federal y el titular de cada una de las Secretarías de Estado. También la Comisión comprenderá un Consejo Consultivo, constituido por representantes de los pueblos indígenas de conformidad con el artículo 2º Constitucional, representantes de instituciones académicas y de investigación en materia indígena, integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y un representante por cada uno de los gobiernos de los Estados. Dicho Consejo, analizará y hará propuestas a la Junta de Gobierno, sobre políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas.

Ahora bien, también es importante la intervención de las Comisiones, ya sea la Nacional o las Estatales de protección de "derechos humanos", pues están facultadas para conocer de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, que viole los derechos fundamentales. Inmediatamente la autoridad indígena asignada internamente, con el reconocimiento del Estado, se convierte en un válida autoridad, como las del resto de la nación.

La Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos estipula en su artículo segundo que la misma es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos

por el orden jurídico mexicano. La autonomía y la libre determinación formaría parte de este orden jurídico y por ende se regirán también por esta ley.

La Comisión tiene competencia en todo el territorio nacional y los procedimientos que en ella se ventilen deberán ser breves y sencillos y estarán sujetos solo a las formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos. Se siguen en ella además los principios de inmediatez, concentración y rapidez, y se procura en la medida de lo posible el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

La coordinación, supervisión y cooperación entre CNDH y autoridades indígenas tendría que ser muy estrecha, pues habría que alcanzar un sistema eficaz que se adecue a los procedimientos administrativos y trámites que requieran ambas partes.

Es importante mencionar que la Comisión tiene las siguientes atribuciones:

“Artículo 6:

I. Recibir quejas de presuntas violaciones a Derechos Humanos;

II. Conocer e investigar, a petición de parte o de oficio, presuntas violaciones de Derechos Humanos en los siguientes casos:

- a) Por actos y omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
- b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

III. Formular recomendaciones públicas autónomas, ni vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el

artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de Derechos Humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B de la Constitución Política:

V. Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de Derechos Humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencias en el cumplimiento de las recomendaciones de estos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por la Ley.

VI. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto plantado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII. Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país;

VIII. Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos,

IX. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los Derechos Humanos en el ámbito nacional e internacional;

XI. Expedir su Reglamento interno;

XII. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de Derechos Humanos;

XIII. Supervisar el respeto a los Derechos Humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIV: Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales asignados y ratificados por México en materia de Derechos humanos;

XV. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de Derechos Humanos;

XVI. Las demás que le otorguen la presente Ley y otros ordenamientos legales.³⁰

³⁰ Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, art. 6.

En suma, cualquier acción u omisión producto de la libre determinación y autonomía de las autoridades indigenistas asignadas por la comunidad, deberán estar sujetas a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, además de que la interpretación y equiparación de estos preceptos es exacta. Tiene por supuesto su base constitucional en el artículo 102 apartado B. Deberá haber certeza desde el momento de la elección interna hasta el modo de operar, o sea, asegurarse de que no represente un sistema que transgreda derechos inherentes al individuo, de lo contrario, se evidenciaría a todas luces un derecho retrogrado, primitivo, infuncional dentro de la esfera jurídica del estado mexicano.

Asimismo, tomando en cuenta el reconocimiento que el Estado otorga a la autoridad indigenista, es lógico suponer que dicha autoridad se convierte en servidor público con todas sus responsabilidades.

En los términos del artículo 108 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, "se reputaran como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes judicial federal y judicial del distrito federal, a los funcionarios y empleados y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en Distrito Federal".³¹

En dicho caso, como cualquier otra autoridad dotada de validez será dispuesta a las acusaciones por ciudadanos como señala la Constitución: "Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas de los servidores

³¹ PINA VARA, Rafael. *op. Cit.*...p. 459.

públicos que constituyan delitos que quebrante los principios de prestación del servicio...”³²

Asimismo, “es conveniente examinar si el funcionario y el empleado tienen derecho al cargo o empleo para el que son designados. Desde luego, debe afirmarse que el problema no puede entenderse en el sentido de pretender que el empleado o funcionario hayan de tener derecho a que el empleo o cargo se considere como un bien que les corresponde”.³³

3.8 Tribunales Especiales

Estas reformas pueden contradecir el principio o garantía de igualdad constitucional, pues refiere la Carta Magna que: “Nadie puede ser juzgado por las leyes privativas, ni por tribunales especiales”, (art. 13). Es obvio que todo juicio que se lleve a cabo por las autoridades indígenas se traduciría en una modalidad de tribunales especiales.

Indudablemente es muy amplia y variada la interpretación que ofrece “la libre determinación y autonomía”. Es fundamental que dichas facultades no se traduzca en tribunales o cortes especiales como lo mencionamos anteriormente. Se trata de un órgano con poder suficiente para dirimir controversias respecto de la comunidad indígena, encuadra entonces por sus funciones en una modalidad de órgano judicial, la cual sin embargo carece de un elemento perfeccionador para su aplicación, nos referimos a la falta de coercibilidad de la norma. Necesariamente se tendrá que auxiliarse con otras autoridades agrarias como la

³² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 109. F. III. P. 4

³³ GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, 7ª ed., México, Ed. Porrúa, 1958. p. 224.

Procuraduría. Además no hay que exentar que debe de estar sujeta para su vigilancia por la Judicatura Federal.

3.9 El Procedimiento

Despierta curiosidad conocer el procedimiento por el cual las autoridades indígenas conducirán sus controversias internas. Es decir, si contarán con alguna determinada formalidad o incluso solemnidad, como el sistema de cargos, el valor de pruebas y testigos conforme al artículo 20, fracción V, el cual señala que al inculpado se le recibirán: "Y demás pruebas que ofrezca concediéndosele tiempo para que la ley estime necesario al efecto, auxiliándolo para obtener la comparecencia de los que se encuentre en el lugar del proceso...", si además incluirán una primera y segunda instancia o mas aun, hasta que tanto se sujetaran a un juicio de amparo, porque al fin y al cabo puede tratarse de una autoridad que transgreda las garantías constitucionales, como indica el artículo 107 p. I : "todas las controversias del que habla el artículo 103 (leyes o actos de autoridad que violen garantías individuales, vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y/o que invadan la esfera de competencia de la autoridad Federal) se sujetaran a los procedimientos y formas de orden jurídicos que determinen la ley, de acuerdo con las bases del artículo 107 de la Constitución...".

La garantía individual implica una relación de derecho entre dos sujetos que son, del lado activo, los gobernados, y en el aspecto pasivo, el Estado y sus autoridades. Por el contrario, "la garantía social se traduce en un vínculo jurídico existente entre dos clases sociales económicamente diferentes desde el punto de

vista general e indeterminado, o entre individuos particulares y determinados pertenecientes a dichas clases".³⁴

Ahora bien, todo afectado por las autoridades indígenas tiene el derecho de invocar el principio de legalidad; "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento" articuló 16, Constitucional.

En otras palabras, sigue existiendo la posibilidad de promover el juicio de amparo, pues se trata según Pina Vara de: la protección y tutela del derecho; acción y efecto de dispensar justicia por parte de los órganos de la jurisdicción. En México, juicio destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nacionales y extranjeros y a mantener el respeto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho.

"El juicio de amparo tiene por objeto, según el artículo 1 de la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal (Ley de Amparo), resolver toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

Por leyes o actos de las autoridades de los Estados que invadan la esfera de la autoridad federal".³⁵

Sin mencionar su consecuente notificación toda vez que a través de esta: "... la autoridad del amparo hace saber a las partes o a los auxiliares de la justicia o a terceros las resoluciones judiciales. Las resoluciones han de ser notificadas a

³⁴ BURGOA, Ignacio, *Las garantías Individuales*, 30ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998, p. 709.

³⁵ PINA VARA, Rafael. *op. Cit.*, p.79.

mas tardar el día siguiente en que se hubieron pronunciado y se asentar la razón que corresponde inmediatamente después de dicha resolución en el expediente".³⁶

Además, es relevante precisar el ámbito espacial de validez, los alcances de su jurisdicción, dado que:

El Estado crea la organización judicial como una necesidad ineludible de orden y armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica.

...

El acto jurisdiccional, imparcial, hace cierto y establece el derecho dudoso o incierto.

...

En el derecho moderno la jurisdicción esta subordinada a la legislación, a diferencia de las épocas primitivas en que los jueces antecedieron a las leyes.³⁷

Igualmente, corresponde la reparación del daño en el estado en que se encontraba el sujeto u objeto antes de la afectación directa o indirectamente por parte de la autoridad autónoma indígena.

"El mandato jurídico y en particular el mandato constitucional, al crear derechos a favor de los particulares implícitamente obliga a las autoridades a hacer o no hacer congruamente con dicho precepto primario; la inobservancia por la autoridad causa la lesión del derecho Constitucional y todas las veces en que la autoridad publica o sus agentes conculquen ese derecho del particular, debe recibir una sanción de derecho penal, otra de derecho administrativo y procederse a la restauración del derecho violatorio, a fin de que no se siga consumando momento a momento la infracción de la Carta en perjuicio inmediato, directo del sujeto".³⁸

En su defecto, como toda autoridad dotada de validez, puede ser sujeta a una sanción en caso de desacato.

³⁶ PALACIOS J., Ramón, *Instituciones de Amparo*. 2^o ed., Ed. José M. Cajica JR., S. A., Puebla, Pue, México 1969, p. 560

³⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, México, Ed. Instituto Mexicano de Cultura, 1971, p. 484.

³⁸ PALACIOS J., Ramón, *op. Cit.*, p. 190.

“El desacato del derecho objetivo tiene que recibir una sanción y una restauración. El Estado actúa de propia iniciativa o a solicitud del particular cuando las normas son violadas o existe una situación de incerteza”.³⁹

3.10 Crecimiento económico

Continuando con el artículo constitucional en cuestión, fracción VI y subsecuentes; señalan lo que de antemano representan compromisos elementales de todo funcionario. Se trata de un reforzamiento de instrucciones, funciones y tareas públicas que obligan a los órganos de los tres niveles de Gobierno a desarrollar determinadas políticas para mejorar la situación social y económica de los indígenas. Verbigracia, nos refiere al desarrollo nacional en cuanto a las redes de comunicación respecto de poblados más aislados del país, así como el apoyo y fomento a las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas.

No representa ningún mérito que dichas obligaciones soberanas estén plasmadas en la Ley Suprema, pues son compromisos de innegable pertinencia de un gobierno democrático como el nuestro que debe asumir a la brevedad para enfrentar un rezago social secular.

Se trata de obligaciones propias de Estado, entendiendo a este como: “Una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la

³⁹ CALAMANDREI, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. 3ª ed., Ed. B. Aires, 1943, p. 54.

fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común”.⁴⁰

Como también “la creación de empleos”, aunque debemos recordar que la falta de los mismos no es un problema exclusivo de los grupos indígenas, sino abarca casi todos los sectores de población mexicana.

Además, en cuanto al derecho del desarrollo y empleos, la propia Constitución lo tenía contemplado, en el primer párrafo del artículo 25: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que mediante el fenómeno del crecimiento económico y el empleo y una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”, así como cuando prescribe, en la parte conducente de la nueva fracción XX de su artículo 27, que “El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional...”. ¿algunos de esos contenidos no son mas propios de la legislación secundaria?, ¿no estamos inflando desmedidamente en general la constitución en general con ese tipo de preceptos?

Ahora bien, respecto a inmigrantes, es ardua la tarea de resguardar los derechos a migrantes indígenas que señala la Ley fundamental, pues intervienen factores ineludibles que delimitan el cumplimiento fiel de esta fracción constitucional. Para establecer políticas sociales proteccionistas de los pueblos indígenas en el país y en el extranjero, primero tendríamos que combatir el claro racismo interno y por supuesto el externo, principalmente de los vecinos del norte, este precepto esta supeditado para su funcionalidad a un acuerdo migratorio que

⁴⁰ HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 2^o ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 141.

se ha vuelto inalcanzable en los últimos tiempos por los ambiciosos intereses económicos que beneficia y explota dicho país.

Asimismo contempla la Constitución que el gobierno en todos sus niveles, deberá apoyar a las mujeres y niños, así como salvaguardar sus derechos humanos y difundir sus culturas, lo verdaderamente apreciable será la capacidad de ejecución de las tareas mencionadas y no tanto los buenos deseos.

No hay que omitir, que para lograr la inclusión de los grupos indígenas al los futuros programas y proyectos sociales o planes nacionales de desarrollo, será necesario fabricar un sistema de consulta rápida y eficaz que garantice su participación.

Para concluir, nos menciona el último párrafo que: "Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley", parece difícil precisar el ámbito personal de validez, brota de nuevo la problemática en cuanto a que o quienes determinaran cual comunidad será equiparable para compartir los derechos especiales que ahora en vigencia otorga la Constitución.

3.11 Artículo 115 Constitucional.

El último artículo que se ve modificado con la reforma de agosto de 2001, es el 115, que sufre una pequeña adición a la fracción III, se le añade un último párrafo cuyo texto establece: "las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley".

Otra cuestión es la relación jurídica que guarda la autoridad indígena respecto a su Municipio, pues su organización política y administrativa esta establecida por el Estado. En todo caso, corresponde al Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan las bases de coordinación, con fundamento en el artículo 73, fracción XXII, Constitucional.

Ambos órganos gozan de personalidad jurídica, desconocemos si el de las comunidades indígenas cuentan con patrimonio propio como los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, toda vez que la remuneración es irrenunciable (artículo 127 C). A lo mejor se implementa un sistema de contribución, el inconveniente surge si este es de carácter voluntario.

Es relevante precisar si dicha autoridad indígena, formara parte integral de las finanzas publicas del Estado, entendiendo como tales: "... el conjunto de principios con arreglo a los cuales se conducen los negocios de un Estado en relación con los bienes que constituyen su hacienda o patrimonio, los que norman las directivas de acuerdo con las que la administración pública maneja el tesoro de la nación".⁴¹

No quedan demasiados claros, del solo texto constitucional, cuales son los alcances o las intenciones de esta declaración. Habrá que esperar, al desarrollo legal de este precepto para poder determinar con alguna precisión su significado concreto.

⁴¹ RANGEL GASPAR, Eliseo, *Economía Política*, México, Ed. Porrúa, 1966, p. 227.

CONCLUSIONES

PRIMERA. No es un misterio reconocer e identificar los problemas sociales, particularmente el marginado indigenismo en los países latinoamericanos.

Desde tiempos de la colonización, la sociedad se dividió en una desventajosa dicotomía. Los exageradamente acaudalados y los olvidados pobres, en su mayoría indígenas y campesinos.

Los motivos de la controversia constitucional, principalmente "la autonomía y la libre determinación", nace de las constantes luchas y reclamaciones indígenas.

Surge pues, en el suroeste del país y ante la extrema situación, un levantamiento armado, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, el cual, hace publica diversas Declaraciones en la Selva Lacandona. Se establece el dialogo a través de la Comisión Legislativa para el Dialogo y la conciliación (Cocopa).

A pesar del asesinato de Colosio y la fuerte crisis económica en la década de los noventa se realizan las fases de discusión, cuyos temas como; los Derechos y Cultura Indígena, la Democracia y la Justicia, origina que el Gobierno Federal presente sus respectivas observaciones de precisiones de técnica jurídica y constitucional a la propuesta.

Es evidente el antagonismo existente entre el Gobierno de Ernesto Zedillo y el grupo insurgente, pues en los últimos años del siglo pasado no dejaron de surgir situaciones de tensión, como en Los Altos, en Polhó y Chenalhó, Acteal, por grupos opuestos. Por supuesto, el Gobierno y EZLN se echan la culpa del perpetro de dichas tragedias.

O sea, entre descalificaciones de las partes, ofensivas políticas, prolongadas, silencios del EZLN, patrullajes y operativos en la zona, en el que uno pretende "restaurar el Estado de Derecho" y otro acusa "violaciones a los derechos humanos," la negociación se hacia cada vez mas lejos.

Fué en el Gobierno actual cuando se aprueba las exigencias parciales de los zapatistas, sin embargo, estos últimos argumentan que, existe una marcada diferencia entre los Acuerdos de San Andrés, la COCOPA y las reformas constitucionales.

SEGUNDA. Los usos y costumbres de las comunidades indígenas, son la base de formas propias de autogobierno.

"El sistema de Cargos", es el mas relevante ejemplo en el sur de México. Se trata de Instituciones político – religiosa, organizados cargos jerárquicos temporales que incluyen: el Mayordomo, Regidor, Alcalde y el Principal, este ultimo organizado en un consejo de ancianos en algunas comunidades.

Sus funciones implican tareas administrativas, recaudación de impuestos, nombramientos, etc....

Por otro lado y compuestos por comuneros y comuneras, con facultad de nombramientos y consensos para dirimir cuestiones que afectan a la gente de la comunidad se encuentra la Asamblea General.

La critica al respecto, permanecerá en la desigualdad de género de algunas comunidades, donde la mujer simplemente no participa.

Ahora bien, los tiempos modernos como el crecimiento demográfico y la economía, han contribuido al debilitamiento y modificaciones de la forma de

discusión en sus Asambleas. Curiosamente la migración arroja beneficios en el financiamiento de algunas autoridades indígenas.

Sin embargo, lejos de parecerse el sistema de cargos al de los servidores y funcionarios públicos de Gobierno, los primeros no reciben contribución alguna que no sea la del honor del puesto y el prestigio que implica el haber servido a la comunidad.

TERCERA. El hecho de legitimar a las autoridades indígenas en la estructura del derecho mexicano, implica una distinción especial, producto de su libre determinación y autonomía para solucionar sus conflictos.

Es inevitable cuestionar si el procedimiento empleado para dirimir sus controversias corresponde a un sistema de altura, respetando cada una de las garantías que goza el individuo en todo el país.

Para hablar de una integración justa en la esfera jurídica nacional, las autoridades indígenas han de sujetarse a todos los instrumentos jurídicos otorgados por la legislación nacional. Además de ser sujetos a la observación de instituciones supervisoras como la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Determinar su ámbito espacial de validez y sus alcances, sigue siendo materia de discusión.

Las demás fracciones del artículo 2º, parecen innecesarios elevarlos a la categoría constitucional, pues parecen mas propios de las leyes secundarias, refuerzan tareas ineludibles de Estado, compromisos sociales como el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas, desarrollo rural integral, creación de empleos, etc., y finalmente no queda demasiado claro la modificación al 115 de la Ley Suprema, en cuanto la coordinación y asociación de las autoridades

indígenas en los términos de ley, en virtud de que falta plantear la precisión y los mecanismos apropiados para que este se perfeccione.

CUARTA. Después de un largo proceso de enfrentamientos y discusión y como resultado de los Acuerdos de San Andrés Larraizan y la COCOPA, los artículos 1º, 2º, 4º, 18º y 115º, sufrieron modificaciones, razón de su análisis técnico jurídico.

El nuevo párrafo del artículo primero es un reforzamiento de la garantía de igualdad.

La controversia de "forma" surge en el artículo 2º, en relación a señalar a la "Nación pluricultural".

Existe una probada diferencia en cuanto al significado de ambos conceptos, pues una *nación* abarca la unidad de todos los individuos constituidos en una historia, lengua y etnia, en cambio, lo *pluricultural* hace referencia a la diversidad de los mismos.

También llama la atención en el mismo artículo, el trato especial que la Constitución otorga a las "comunidades indígenas" siendo que la Ley Suprema es de aplicación "general".

Aun así, la polémica es constante en cuanto a determinar los criterios para distinguir a una comunidad indígena de otras que no lo son, y mas aun, si los miembros indígenas que se incorporan a las grandes urbes siguen contando con dicha distinción constitucional para ser sujetos de la "libre determinación y autonomía".

Ahora bien, es importante verificar si toda "libre determinación y autonomía" integran un sustento de justicia dentro de la lógica del Estado democrático de derecho.

QUINTA. A raíz de la reclamación y exigencias indígenas, ante la incesante desigualdad, se reformaron preceptos constitucionales que deberán perfeccionarse técnicamente, si se pretende mostrar la inclusión formal de sus derechos.

No es necesario ese inusitado afán de introducir modificaciones a nuestra Carta Magna, con más razón cuanto que las que se han incorporado hasta la fecha, en su gran mayoría resultan ociosas e ineficaces. La generalidad de las disposiciones constitucionales hace que su beneficio llegue o deba llegar a todos los mexicanos, sin distinción de credo, raza o idioma. Por lo tanto, sería más conveniente propiciar la aplicación de las leyes y de la Constitución a todos los habitantes del país, especialmente aquellos grupos que habitan en los lugares más apartados de la civilización moderna en condiciones de extrema pobreza, marginación y abandono por parte de las autoridades.

Por consiguiente, no se trata en muchas ocasiones, de falta de legislación para regular la vida y conducta de los mexicanos, sino de falta de aplicación a las clases más desprotegidas. Pero, para el caso de que fuera necesario colmar algunas lagunas de la Ley en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas, debemos recordar que la costumbre es una de las fuentes más importantes de derecho y en consecuencia se debe legislar tomando en consideración aquellas necesidades de los pueblos indígenas que no estuvieren previstas en los preceptos actuales, pero actuando siempre en el estricto marco que la ley señala.

Aún hace falta trabajar para reconocer y aceptar las muchas identidades que hay en el país. Implica que todos los ciudadanos reconozcamos la diversidad, y que esta aceptación se convierta en nuevas acciones y políticas públicas que nada tienen que ver con las viejas políticas integracionistas o asimilacionistas, sino con el respeto a todos los derechos de los pueblos indígenas y sus integrantes.

En fin, tenemos que seguir atendiendo las demandas sociales, lejos de cualquier obligación, que no sea la del espíritu de servir a nuestros hermanos, porque todos pertenecemos a un solo país, pero sin abandonar la bandera del estado de derecho históricamente establecido.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR ALVAREZ Y DE ALBA, Horacio, *El Amparo contra Leyes*, México, Ed. Trillas 1990, pp. 173.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígena*, 2ª ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 171.
- BARTOLOMÉ, Miguel Alberto, *Conciencia étnica y autogestión indígena*, Documentos de la segunda Reunión de Barbados, Indignidad y descolonización en América Latina, México, Ed. Nueva Imagen, 1979.
- BOBBIO, Norberto, *Diccionario político*, Ed. Siglo XXI, México, 1985, pp. 462.
- BRODY, Johanna *Las comunidades indígenas y las formas de extracción del excedente: época prehispánica y colonial*, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1979, pp. 320.
- BURGOA, Ignacio, *Las garantías Individuales*, 30ª ed., México, Ed. Porrúa, 1998, pp. 814.
- CALAMANDREI, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, 3ª ed., México, Ed. B. Aires, 1943, pp. 201.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 5ª ed., México, Ed. U.N.A.M., 1982, pp. 236
- CONFEDERACION NACIONAL CAMPESINA, *Programa de fomento para el desarrollo económico, social y político del estado de Chiapas*, México, enero 1998.
- DÍAZ, Floriberto, *Comunidad y comunalidad*, documento inédito, 1995.
- ESTEVA, Gustavo, *La Batalla en el México Rural*, México, Ed. Siglo veintiuno, 1980, pp. 242.
- EVON Z., Vogt, *Los zinacantecos: un pueblo tzotzil de los Altos de Chiapas*, México, Ed. SEP/INI, 1966.
- FERNANDEZ CHRISTLIEB, Paulina, *Cronología de 4 años de Levantamiento Zapatista*, Madrid, 1997.

- FERNÁNDEZ REPETTO, Francisco, *Celebrar a los santos: sistema de fiestas en el noroccidente de Yucatán*, México, Ed. Alteridades, año 5, n. 9, UAM-Iztapalapa, 1995.
- FINER, Herman, *Lecciones para Aplicaciones Internacionales*, 2ª ed., Montreal, 1944, pp 360.
- GABINO FRAGA, *Derecho Administrativo*, 7ª ed., México, Ed. Porrúa, 1958, pp. 534.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, *Ética*, 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 1953, pp. 312.
- GERHARD, Peter, *Geografía histórica de la Nueva España*, citado en María Cristina Velásquez Cepeda, *El nombramiento. Antropología jurídica de los usos y costumbres para la renovación de los ayuntamientos de Oaxaca*, Ed. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 1998.
- GÓMEZ RIVERA, María Magdalena, *Las cuentas pendientes de la diversidad jurídica. El caso de las expulsiones de indígenas por supuestos motivos religiosos en Chiapas*, México, en Chenaut y Sierra.
- GONZALEZ MARTINEZ, Guillermo, *La realidad Agraria de México y la Organización Jurídica de la Actividad Agrícola y Forestal*, México, Ed. Arana, 1972, pp. 79.
- HOBBS, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 2ª ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 618.
- KEYNES, John Maynard, *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, 5ª ed., México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1958, pp. 281.
- LEFEBVRE, Henri, *Problemas de sociología rural: la comunidad rural y sus problemas históricos – sociológicos. De lo rural a lo urbano*, 3ª ed., Buenos Aires, Ed. Lotus Mare, 1976, pp. 117.
- LOPEZ PORTILLO Y PACHECO, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, 3ª ed, México, Ed. Talleres de Impresores y Editores S.A., 1976, pp. 701.
- MANNHEIM, Karl, *Libertad, poder y planificación democrática*, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1960, pp. 387.

- MEDINA, Andrés, *Los sistemas de cargos en la Cuenca de México: una primera aproximación a su trasfondo histórico*, en *Alteridades*, año 5, n. 9, Ed. UAM-Iztapalapa, 1995.
- MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica, a la luz del derecho natural*, 3ª ed., Madrid, Ed. Pial, 1967, pp. 145
- MORGAN, Lewis *La sociedad primitiva*, Madrid, Ed. Ayuso, 1971, pp. 121.
- PALACIOS J., Ramón, *Instituciones de Amparo*, 2º ed, Puebla, México, Ed. José M. Cajica JR., S. A., 1969, pp. 621.
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 20ª ed., México, Ed. Porrúa, 1991, pp. 901
- PINA VARA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 17ª ed., México, Ed. Porrúa, 1991, pp. 529
- RANGEL GASPAR, Eliseo, *Economía Política*, Ed. Porrúa, México, 1966, pp. 313.
- RECASENS SICHES, Luis, *Filosofía del Derecho*, México, Ed. Porrúa, 1959, pp. 715.
- REDFIELD, Robert, *The Folk Culture of Yucatan*, Chicago, Ed. University of Chicago Press, Chicago, 1941, pp. 167.
- RODRIGUEZ ZAMORA, Lauro, *La nueva relación entre la sociedad y los partidos políticos*, 2ª ed, México, Ed. Fundación COLOSIO A.C., 1999, p. 211.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, 3ª edición, México, Ed. Instituto Mexicano de Cultura, 1971, p. 686.
- SIERRA, María, *Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas*, en *Alteridades*, año 7, n. 14, Ed. UAM-Iztapalapa, 1997, pp. 203.
- STEPHEN, Lynn, *The Politics of Ritual*, en Stepehn y Dow Class, *Politics and Popular Religion: Religious Change in Mexico and Central America*, Ed. American Anthropological Association, Washington, D. C., 1990.

- TRUEBA URBINA, Alberto, *Diccionario de Derecho Obrero*, 3ª ed., México, Ed. Botanas, 1957, pp. 550
- UNANUE RIVERO, Manuel, *El Campo Mexicano*, Ed. Centro de Investigación y Análisis del Campo A.C., Mexico, 1991, 147pp.
- VELÁZQUEZ CEPEDA, María Cristina, *El nombramiento. Antropología jurídica de los usos y costumbres para la renovación de los ayuntamientos de Oaxaca*, Ed. Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 1998, pp 228.
- VIGAGORDA LOZANO, José Manuel, *Aspectos Jurídicos de la Plantación en México*, Secretaria de Programación y Desarrollo, México, Ed. Porrúa, 1981, pp. 619
- VIQUEIRA, Juan Pedro, *La comunidad india en México en los estudios antropológicos e históricos*, en *Anuario*, México, Ed. Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica, Universidad de Ciencias y Artes del Estado de Chiapas, 1994.
- WOLF, Eric, *Sons of the Shaking Earth*, Ed. Universidad de Chicago Press, 1959 (*Pueblos y culturas de Mesoamérica*, Era, México), 1967.
- XIMÉNEZ, Fray Francisco *Historia de la provincia de San Vicente de Chiapas y Guatemala*, Ed. Siglo XXI, México, 1998, pp. 182.

FUENTES LEGALES

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OTRAS FUENTES

BARTOLOMÉ, Miguel Alberto, *El antropólogo y sus indios imaginarios*, *Ojarasca*, n. 6, suplemento de *La Jornada*, octubre de 1997, p. 8.

BARTRA, Roger, *Violencias indígenas*, La Jornada Semanal, 31 de agosto de 1999

CONGRESO NACIONAL INDÍGENA, *Declaración del Primer Congreso*, 12 de octubre de 1996.

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, *No proponemos lo que el gobierno pregona*, Ojarasca, n. 2, suplemento de *La Jornada*, junio de 1997, p. 5.

MASIOSARE, *Zapatistas presos: justicia a cuentagotas*, La Jornada, año 4, p. 164.

Medio Milenio, 1987. Ver el caso de Santa María Tiltepec.

ZAPATOUR, "*El Herald de México*", 3 de marzo de 2001.

FUENTES ELECTRÓNICAS

[www. Derecho.tripod.com. mx](http://www.Derecho.tripod.com.mx)

<http://info.juridicas.unam.mx>

ÍNDICE

Introducción

CAPITULO I Referencias Históricas	1
1.1. Problemática Indígena	2
1.2. Chiapas	4
1.3 Desarrollo del Conflicto EZLN.	4
1.4. La COCOPA.	9
1.5. La firma de los primeros acuerdos entre Gobierno y el EZLN.	12
1.6. 1998, La Ofensiva.	21
CAPITULO II Usos y costumbres	41
2.1. Derecho Consuetudinario.	42
2.2. El sistema de Cargos.	43
2.2.1 Los Cargos.	48
2.3. La Asamblea Comunitaria.	50
2.4. Cambios en los sistemas normativos indígenas.	53
2.5. Estructura y Significado	55
2.6. Raíces y resistencia: La cuestión de los orígenes.	57

CAPITULO III Análisis de las Reformas Constitucionales	65
3.1. Reformas	66
3.2 Artículo I° Constitucional	67
3.3. Nación Pluricultural. (Artículo 2° C.)	68
3.4 Generalidad de la Norma Jurídica.	73
3.5 Comunidad	80
3.6 Libre Determinación y Autonomía	88
3.7 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	89
3.8 Tribunales Especiales.	96
3.9. El Procedimiento.	97
3.10 Crecimiento Económico.	100
3.11 Artículo 115 Constitucional	102
CONCLUSIONES	104
BIBLIOGRAFÍA	110