



UNIVERSIDAD DE GRANADA
DEPARTAMENTO DE HISTORIA MODERNA Y DE
AMERICA

**EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS INDIGENAS EN EL
DISCURSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL
MEXICANO, 2001-2005**

TESIS DOCTORAL

DOCTORANDA

XÓCHITL MARIA DEL CARMEN DE SAN JORGE CÁRDENAS

DIRECTORA

DRA. BEATRIZ PÉREZ GALÁN

CO-DIRECTOR

DR. DIEGO VALADÉS

Granada, Junio de 2007

AGRADECIMIENTOS.

El trabajo de investigación para obtener el grado académico de Doctor suele ser un trabajo difícil porque exige una gran disciplina de parte del estudiante, porque precisa de un orden al que normalmente no estamos acostumbrados, pero muy especialmente porque suele tratarse de un trabajo solitario. Tuve la fortuna de no padecer este último aspecto y por el contrario gocé del acompañamiento, la guía y las reflexiones, siempre enriquecedoras, de mi Directora de Tesis, la *Dra. Beatriz Pérez Galán*, además de reconocimiento y gratitud me unen a ella una amistad que espero se alimente en los años venideros. Especial agradecimiento guardo para el *Dr. Diego Valadés*, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien generosamente aceptó ser co-director del trabajo de investigación y transmitirme sus conocimientos y acertados puntos de vista sobre el tema.

Mi participación en el Doctorado y la elaboración de este trabajo no habrían sido posibles sin las palabras de aliento del Dr. Ragueb Chaín Revuelta; sin el apoyo para disponer del tiempo necesario que me brindó el Dr. Rafael Velasco Fernández; sin los comentarios y sugerencias de la Dra. María Eugenia Guadarrama y sin las correcciones de estilo o las orientaciones metodológicas de la Maestra Maria Elena Reynaldos. Gracias a todos ellos por el tiempo y el apoyo que me brindaron.

Gracias a mis hermanos Xitlali, Jorge, Sandra y Roberto por estar conmigo siempre. Gracias a mis amigos, todos, por su aliento constante y a Luís, por su acompañamiento en un tramo del camino. Gracias, sobre todo, a mi pequeña Andrea, por su amorosa presencia y respeto a las horas de trabajo.

PRESENTACIÓN.

El trabajo que presento a continuación, constituye la tesis que presento para obtener el grado de Doctor en Antropología Social por la Universidad de Granada en el marco del Programa del Doctorado que ofrece el Departamento de Antropología Social. Para su presentación el texto fue organizado de la siguiente manera:

- El capítulo I contiene lo que he denominado el contexto general del trabajo, es decir una introducción que pretende ubicar al lector en el campo de la problemática abordada: la forma en que a lo largo de muchos años se ha ido registrando y construyendo al sujeto indígena en el discurso constitucional mexicano a fin de que cuente con los elementos que le permitan comprender el registro y alcance de los derechos constitucionales reconocidos a este sujeto. Además, contiene los aspectos metodológicos: el objeto y objetivos de estudio, se establecen las razones para la elección del tema y el período, información sobre mi formación y sobre el proceso de trabajo realizado, así como algunas notas sobre la metodología utilizada.
- El Capítulo II contiene el marco o la perspectiva teórica. En él se actualiza la situación del reconocimiento de los derechos culturales de los pueblos indígenas y muy especialmente el derecho a los Sistemas Normativos propios, abordando también el debate en torno a si existen o no los Sistemas Normativos o Derecho indígenas y si éstos pueden convivir con el Derecho estatal, para concluir con algunas reflexiones en torno a las posibilidades de instaurar un régimen pluralista en el sistema legal mexicano.
- El capítulo III, contiene los antecedentes históricos del reconocimiento jurídico y del tratamiento legal de los indígenas en México; la situación de sus derechos desde la época colonial hasta los años recientes; del indigenismo, entendido como el conjunto de políticas que el Estado dirige o aplica a los pueblos indígenas; y el tratamiento de los indígenas en el ámbito constitucional
- El Capítulo IV, también relativo a los antecedentes en México, se centra en la lucha de los pueblos indígenas en torno al reconocimiento de sus derechos colectivos, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, antes y después del zapatismo, para cerrar con una revisión de cómo estas luchas incluyen o no reivindicaciones en torno a sistemas normativos propios.

- El Capítulo V contiene la revisión de los Acuerdos de San Andrés y de la Reforma Constitucional Federal de 2001 en materia indígena; asimismo contiene información sobre las respuestas que los distintos actores sociales tuvieron ante esta reforma para concluir con algunas reflexiones respecto a las consecuencias posibles del reconocimiento y de la exclusión de algunos derechos colectivos
- El capítulo VI, constituye el apartado central de este trabajo y está conformado por el análisis de la reforma constitucional para los Pueblos Indígenas, durante el período comprendido entre el 2001 y el 2005, en el ámbito de las entidades federativas
- El Capítulo VII y último, contiene algunas reflexiones finales que presento a manera de conclusiones de la investigación, sobre los Sistemas Normativos Indígenas, el pluralismo jurídico y las perspectivas de la coexistencia de distintos ordenes jurídicos en un mismo Estado.
- Bibliografía
- Anexos.

INTRODUCCION

Durante las tres últimas décadas, en muchas partes del mundo, se registra un agravamiento de los conflictos entre grupos sociales, etnias y pueblos que comparten los mismos territorios y espacios políticos. Si durante la guerra fría las contradicciones principales se planteaban entre bloques políticos y sistemas económicos, la era de la globalización ha colocado en el centro de la atención nacional e internacional las múltiples contradicciones que estallan al interior de las entidades políticas; lejos de superarse en la medida que se extiende lo que algunos denominaban el “final de la historia”, estos conflictos se agravan precisamente como parte de la mundialización económica y política. El refuerzo y la afirmación de la diversidad se presentan como la otra cara de la moneda de la homogeneización de formas de producción, gobierno y consumo; efectivamente, como resultado inesperado de la conclusión de la guerra fría, del resquebrajamiento de los grandes bloques hegemónicos y del acelerado proceso de globalización capitalista, el mundo asiste al resurgimiento de lo que algunos investigadores han llamado las identidades nacionales o identidades étnicas. Algunos autores señalan que en el nuevo milenio se estimularán dos tendencias: la transición de los conflictos políticos y económicos al campo de la cultura y etnicidad y, como parte de los anterior, el surgimiento de las identidades grupales, los grupos civilizatorios, las etnias, los Pueblos aborígenes, como nuevos actores que reclaman el reconocimiento de sus derechos culturales (Hamel, 1995).

Para el caso de América Latina, parece importante incorporar algunos otros elementos que, desde mi punto de vista, nos permiten comprender mejor este resurgimiento de las identidades, entre las que destacan: la incorporación del tema indígena en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); la fuerza que éste tomó ante los preparativos de la conmemoración de los 500 años del descubrimiento de América, que resultó un caldo de cultivo propicio para el encuentro de dirigentes indígenas y para la reflexión conjunta sobre diversos temas; la crisis económica de los noventa, que agudizó las condiciones de pobreza extrema en que viven grandes grupos de la población americana y en donde se concentran grandes masas de población indígena; y, finalmente, la convicción de muchos sectores sociales respecto a que el afianzamiento de una democracia plena, necesariamente transita por un camino conducente a reconocer plenamente los derechos de los Pueblos Indígenas y la diversidad cultural de los países (Ainaga, 2004). En 1986, durante el Coloquio sobre el

Nacionalismo en México organizado por El Colegio de Michoacán, Guillermo de la Peña señalaba:

[...] para la sorpresa de muchos y confusión de las teorías, la protesta étnica ha sido uno de los sellos distintivos de las décadas de 1970 y 80 [...] que no puede comprenderse si se define como una vuelta a los valores primordiales [...] o desde la postura que ve en el estado centralista la única fuente de identidad colectiva en el mundo actual. Las lealtades a grupos concretos, inteligibles y nombrables mediante formas simbólicas distintivas se convierten en recursos valiosísimos frente a un mundo sin certidumbres universales, cambiante y conflictivo (De la Peña, 1986:102).

Para muchos resultaba claro que la noción de ciudadanía, fundada en la supremacía del Estado-nación y en su capacidad para ejercer poder directo sobre los individuos, así como en el supuesto de la desaparición o debilitamiento de los vínculos primarios y comunales, era rechazada o, por lo menos, puesta en entredicho por dos tipos de conflictos: el primero se deriva de un modelo globalizante y el segundo del surgimiento o resurgimiento de múltiples movimientos sociales, entre ellos los movimientos étnicos.

En el caso de México, aunque los conflictos étnicos tienen poco más de 500 años de existencia, es también en las últimas décadas cuando estos conflictos resurgen con más fuerza y se colocan en el primer plano de la atención nacional e internacional. Indudablemente el principal factor de su visibilización fue el levantamiento, en Chiapas, del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994, así como el papel que, en los medios, desempeñó la ya legendaria figura del SubComandante Marcos, que colocó a los indígenas en el centro del debate nacional y abrió el espacio necesario para reflexionar y cuestionarse acerca de un hecho conocido y asumido por la sociedad mexicana como un elemento del estado natural de las cosas, me refiero a la pobreza, y por tanto exclusión, en la que vive una muy importante parte de la población mexicana. Esta situación se ha visto agravada durante los últimos treinta años, como resultado de una de las transformaciones más radicales que México ha emprendido. En la búsqueda de un anhelado sitio entre los países del primer mundo, el Estado mexicano adoptó el modelo económico neoliberal y emprendió una vertiginosa serie de cambios que buscaban una inserción exitosa en un mundo cada vez más globalizado y entre los que destacan: la urbanización acelerada, ciertamente México dejó de ser un país rural para convertirse en un país urbano con un rango medio de industrialización, con el consecuente

abandono¹ del campo y el incremento del fenómeno migratorio hacia las ciudades y hacia el extranjero, especialmente hacia Estados Unidos; la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá que obliga a la apertura indiscriminada de las fronteras a productos agrícolas y manufacturados; el traspaso de numerosas instituciones estatales a manos de particulares; el abandono de las funciones tutelares y de los apoyos sustantivos y asistenciales que el gobierno brindaba a los productores desde la época de la revolución; la apertura a la inversión y la acción de particulares nacionales y extranjeros en diversas áreas que hasta entonces habían sido consideradas como estratégicas para el desarrollo; el desmantelamiento de un conjunto de derechos, leyes, políticas y programas sociales; la transición hacia la democracia y el inicio de un proceso de modernización de su marco jurídico con el fin de establecer una concordancia más armónica con el marco internacional. En este contexto y al igual que otros sujetos sociales carentes de privilegios, los Pueblos indios han encontrado en el reclamo de sus derechos un punto de apoyo en su lucha contra la exclusión.

Al igual que en otros países sujetos a procesos de colonización, la construcción de la identidad propia es un proceso que avanza lento y que se caracteriza por su complejidad. Se trata de una identidad que se ha levantado sobre una base que, a la luz de los Derechos Humanos creados y desarrollados en el siglo XX, resulta incongruente y errónea: la exclusión de los propios, de los indígenas, para transformarlos en “el Otro”; efectivamente, para poder conformarse como Estado-nación, México optó por la triada que desde el punto de vista jurídico se expresa como un Estado igual a una nación, igual a un Derecho y desde el punto de vista antropológico como un Pueblo igual a un territorio, igual a una cultura; en ambos casos la consecuencia fue la misma, eliminar a los indígenas de los discursos políticos y jurídicos pero también de los programas y acciones institucionales. Todos los pobladores fueron igualados bajo la categoría de ciudadanos a los que formalmente corresponden obligaciones y derechos iguales, independientemente de que sus condiciones sociales y culturales les permitan, o no, acceder a ellos.

¹ Por lo menos así es en el caso de los países subdesarrollados.

Protagonistas de uno de los movimientos de resistencia más prolongados de la historia y presentes en numerosas luchas y movimientos sociales, tuvieron que pasar casi 120 años desde la conformación de México independiente, antes de que los indios volvieran a ser nombrados como objeto de las políticas indigenistas; casi 68 años más para ser reconocidos jurídicamente en el ámbito de la Constitución Política Federal, en tanto que origen o fuente de la composición pluricultural del país y siete más, para que los indígenas irrumpieran el discurso constitucional mexicano como “objeto del interés público”, respuestas todas que, siguiendo las distintas modas del momento, buscan incorporar a los Pueblos Indígenas al desarrollo nacional para sacarlos del atraso y de la pobreza en que el propio Estado los había subsumido, pero también para poder dar un salto a la modernidad democrática, para la cual representaban un lastre.

La retórica del discurso político con el que se responde al “problema” indígena, cambia de acuerdo con la moda política y académica en turno. Los términos, énfasis y argumentos cambian si la moda es la asimilación, la integración, o el reconocimiento de la multiculturalidad, pero en todos los casos se le da al discurso un intenso uso operacional para convencer a propios y ajenos de que “ahora si” se atiende de manera correcta el asunto de la diferencia. Efectivamente, se pierde de vista que, en todos los casos, se trata de modelos impulsados o asumidos por quienes conducen un proyecto hegemónico de nación que se formó sobre la base de la exclusión de la diversidad.

Los derechos culturales que hoy forman parte del catálogo de derechos indígenas mexicanos son al mismo tiempo conquista y concesión; suponen avances y puntos de conflicto que me interesa analizar desde hace muchos años, pero que ahora lo hago a la luz de los conocimientos obtenidos en el Programa de Doctorado en Sociedades Multiculturales y Estudios Interculturales que ofrece la Universidad de Granada. Dentro de este programa, en septiembre de 2003 obtuve el Diplomado en Estudios Avanzados con el trabajo denominado: “El Invitado incómodo: El indígena en la Constitución Política Mexicana”; en él analicé el discurso constitucional mexicano en el ámbito federal, como el primer, y en ese momento único, instrumento jurídico en el que se aceptaba la existencia de los Pueblos indios y se les reconocían algunos derechos colectivos que venían siendo reclamados por grupos indígenas

desde tiempo atrás. También se analizaron las distintas propuestas legislativas que se presentaron en el período comprendido entre 1994 y 2001 ante las Cámaras de Diputados y de Senadores, así como la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión - conocida popularmente como Ley Indígena- con el fin de entender cómo se construyó lo indígena en el discurso constitucional mexicano; para ello, elegí como hilo conductor del análisis el derecho a los Sistemas Normativos propios entendido, como el conjunto de formas simbólicas y materiales de organización y regulación social que se dan las colectividades humanas. En el caso de los Pueblos Indígenas, considero que se trata de Sistemas Normativos subalternos, producto de la creación de normas específicas que son a su vez el resultado de una forma concreta de ver el mundo, de la cultura, pero también de la recreación de normas provenientes del derecho nacional que son interpretadas y aplicadas de forma distinta, que son reconfiguradas. Se trata de sistemas de regulación que han debido resistir, adecuarse o perecer ante los embates de la dominación y que se han conformado en relación constante con el derecho estatal.

El análisis de las reivindicaciones indígenas en torno a los derechos culturales, y muy especialmente cuando se trata del derecho a los Sistemas Normativos propios, muestra la forma en que los indígenas se han apropiado de un discurso jurídico que además de reclamar derechos individuales y colectivos ante el Estado y la sociedad, les ha permitido generar identidad en tanto que se combina con un discurso que apela a “antiguas y mejores” tradiciones así como a una mejor manera de impartir justicia dentro del grupo. La lucha por el reconocimiento del derecho a tener y ejercer un derecho propio, tiene por lo menos dos ángulos, no menos importante uno que el otro. El primero atiende a la naturaleza de Pueblos Indígenas y se refiere al propio derecho colectivo en cuestión, esto es al reconocimiento de Sistemas Normativos, mientras que el segundo, se refiere al respeto y cumplimiento de los derechos individuales de los indígenas -en tanto que ciudadanos mexicanos- y de su acceso a los órganos jurisdiccionales del Estado en mejores condiciones que las que han enfrentado. En el fondo se trata de dos caras de la misma moneda, el reclamo de la justicia plena como derecho de los pueblos indios. La reivindicación de un Sistema Normativo propio ha tenido una utilidad política, equivalente al reclamo de la aplicación cabal del Derecho Positivo para

que las leyes vigentes reconozcan y protejan el patrimonio cultural indígena o para que se adopten nuevas legislaciones.

A lo largo de su historia, los Pueblos Indígenas han hecho un uso combinado de la costumbre y de la ley, construyendo estrategias de negociación para atender los problemas que les afectan. Desde la perspectiva teórica que desarrollaré más adelante, planteo que buena parte de las prácticas que atribuimos a la costumbre, es decir a un Sistema Normativo propio, es el resultado de la internalización de las leyes, pasadas y presentes, y de una manera específica de interpretarlas y aplicarlas, es decir de su apropiación por parte de los indígenas, pero también y sobre todo son la expresión de una estrategia de negociación frente al Estado.

Estas estrategias implican una doble vía, de los terrenos de la disputa y de las reglas del juego, entre el ámbito comunal y el nacional, entre la costumbre y la ley. Uno y otro son utilizados como campos eminentemente simbólicos, no necesariamente en el estricto sentido de sus efectos formales. La recurrencia a la costumbre se orienta más claramente a la construcción del consenso interno o a la consolidación de aquellos puntos de acuerdo entre las partes. La ley entra en juego para ejercer presión sobre los desacuerdos y para forzar salidas viables a los conflictos (Iturralde, 1990:58).

Aunque el uso combinado de la ley y la costumbre es evidente en lo que toca a la solución de conflictos, también está presente en otros aspectos de la vida social de los Pueblos Indígenas: en la regulación de la vida cotidiana, en la organización de la gestión comunitaria y en el establecimiento de los sistemas de prestigio y de autoridades. La interacción entre la ley y las prácticas sociales contribuyen a la transformación de ambas, pero de manera más contundente y por su propia naturaleza, de los Sistemas Normativos indígenas, que se constituyen así en resultados contemporáneos y vigentes del choque entre el Estado dominante y las identidades étnicas en permanente reconfiguración (Carneiro de Cunha, 1990). Estos choques afloran, de manera más frecuente, cuando se encuentran dos lógicas distintas de resolver jurídicamente un problema; ante la distinta delimitación entre lo público y lo privado; ante el surgimiento de nuevas instituciones; o, ante nuevas disposiciones para el uso y explotación del medio ambiente.

En el presente trabajo me propongo continuar investigando el mismo tema pero abordando el análisis desde dos vertientes. Desde la primera, se tratan algunos aspectos teóricos relacionados con la Antropología Jurídica, mientras que en la segunda, pretendo analizar las constituciones políticas estatales reformadas en materia indígenas durante el período elegido,

valiéndome nuevamente de la metodología denominada análisis del discurso jurídico-político, que describiré más adelante. Estoy persuadida de la importancia de continuar trabajando esta temática, desde la perspectiva mencionada, por tres razones que expongo enseguida:

a) Porque me parece importante contribuir a destacar la importancia del Derecho en una estructura social determinada, así como a conocer los fenómenos que provocan y que derivan del encuentro y choque entre éste y los Sistemas Normativos dominados o subalternos. Son numerosos los trabajos realizados por antropólogos que estudian las características y modos de operación de los denominados Sistemas Normativos tradicionales o usos y costumbres indígenas en México y en el resto de América Latina, desde una perspectiva casuística. En menor cantidad, se encuentran estudios que, desde la perspectiva del Derecho Nacional, muestran como tal o cual costumbre jurídica de un grupo indígena violenta alguna disposición del Derecho nacional o conculca los Derechos Humanos fundamentales. Sin embargo, en México existen pocos trabajos que analicen las características comunes de los Sistemas Normativos indígenas; las características generales de las relaciones que se establecen entre estos y el derecho positivo cuando entran en contacto y, menos aún, estudios que permitan visualizar qué podemos esperar a partir del reconocimiento constitucional de algunos derechos colectivos, especialmente de los que se derivan de los Sistemas Normativos indígenas. Es en esta perspectiva en la que este trabajo pretende desarrollarse.

b) En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, me parece importante conocer cómo se ha desarrollado de 2001 a la fecha el proceso de reconocimiento de los derechos indígenas en el Discurso Legislativo Mexicano. Para ello es importante apuntar que la denominada Ley Indígena o Reforma Constitucional Indígena aprobada en 2001 remitía -como condición para completarse y concretarse- a las Constituciones Políticas de las entidades federativas. Para comprender en su totalidad qué derechos colectivos les han sido reconocidos y cuáles son sus alcances, es necesario analizar dónde y cómo se concretaron. Considero que el análisis de las constituciones estatales, al que nos remite la reforma constitucional de 2001, completa el discurso constitucional mexicano en materia indígena por lo que resulta importante entender cómo en todo este discurso y no sólo en una parte (el ámbito federal) se reconocen, niegan, limitan, amplían o anulan algunos derechos culturales demandados por los Pueblos Indígenas

por otros actores, considerados en el proceso. Me propongo sistematizar la información disponible a fin de completar el panorama de este proceso legislativo y aportar algunos elementos que permitan una mejor comprensión de casos particulares que podrán ser analizados por otros investigadores más adelante, especialmente por aquellos interesados en hacer etnografía y contrastar *in situ* el choque o articulación del Derecho nacional y de los Sistemas Normativos indígenas.

c) La tercera razón, proviene de un interés estrictamente personal resultante de mi propia formación y de algunas experiencias laborales que me fueron significativas. De 1985 a 1992 tuve la oportunidad de ser parte de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), asociación campesina nacional que agrupa a organizaciones regionales de productores ejidales y comunitarios, muchas de ellas indígenas. Como parte de una estrategia de lucha y de posicionamiento que rebasaba el reclamo por la tierra², en 1991 la UNORCA llevó a cabo un proyecto de investigación-acción denominado “Capacitación en Derechos Humanos para organizaciones campesinas con población indígena”, auspiciado por el Instituto Nacional Indigenista (INI). Tuve la fortuna de coordinar este proyecto en el que participaron organizaciones campesinas indígenas de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo, Puebla, Sonora y Veracruz, así como una organización de productores de Guanajuato, en la cuenca del Bajío. Además de brindarme la oportunidad de aplicar los conocimientos obtenidos en mi formación como antropóloga social y como abogada, este trabajo me permitió conocer de cerca cómo son conculcados los derechos de los más pobres que viven --como un estado natural de las cosas-- los abusos que ejercen sobre ellos las autoridades locales, estatales y nacionales: detenciones arbitrarias sin órdenes de aprehensión, lesiones, torturas, falsas acusaciones, encarcelamientos sin juicio y/o

² A partir de la Revolución de 1917, los mexicanos --al amparo del artículo 27 Constitucional- podían demandar tierras al Estado. Ejercer este derecho se convirtió durante décadas en el eje de organización casi único de numerosos grupos campesinos. Los indígenas se asumieron como campesinos y encontraron en este espacio legal, la posibilidad de ejercer un derecho colectivo al mismo tiempo que fueron utilizados por el Estado para “resguardar” o para resolver conflictos con otros grupos, transfiriendo importantes áreas productivas a los Pueblos indígenas, tal fue el caso de la dotación a los Pueblos Yaqui y Mayo en Sonora o a los Lacandones en Chiapas. También por supuesto protagonizaron importantes luchas por el desplazamiento territorial del que fueron objeto, atendiendo a la construcción de grandes obras nacionales. Hacia los años ochenta era evidente el agotamiento del recurso tierra y la necesidad de ampliar los ejes de organización por lo que surgieron demandas en torno a precios, apoyos para la producción y comercialización de productos agrícolas, servicios, créditos, justicia y respeto de los derechos humanos, también en su dimensión colectiva.

sin sentencia, entre otros. Aunque esta situación de impunidad y abuso derivados, entre otros factores, de un sistema judicial incompetente, es compartida de igual manera por indígenas y no indígenas, lo cierto es que entre los grupos indígenas se expresa con mayor violencia debido precisamente a que choca contra un sistema o conjunto de Sistemas Normativos que les son propios y que abordan de manera distinta la regulación de la vida en sociedad. Efectivamente, a la situación anterior habría que sumar -para agravarla- el encuentro, que más bien choque, del Derecho Positivo nacional y de los distintos Sistemas Normativos que rigen al interior de cada una de las comunidades indígenas. Se trata de una enorme injusticia porque saca al sujeto indígena de su entorno, de su cultura y de su grupo social para enfrentarlo, violentamente y en condiciones de absoluta vulnerabilidad, a un sistema que se basa en otra forma, no siempre mejor, de relacionarse con la naturaleza y con la sociedad; un sistema que lo acusa, juzga y penaliza por delitos que no siempre son visualizados así desde su cosmogonía, de una forma que no entiende y en una lengua que no comparte.

El interés en el tema resulta también de la experiencia obtenida en el área de Antropología Jurídica del INI, cuando trabajé en 1994 y 1995, como parte del equipo que en aquel momento dirigía Magdalena Gómez quien empezaba a ser una de las voces más comprometidas desde este maridaje entre la Antropología y el Derecho y, finalmente de participar, en 1997 y 1998, como asistente de Javier Gil Castañeda, diputado federal y miembro de la segunda Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), durante la LVII Legislatura. La formación y experiencia profesional descrita en párrafos anteriores, aunada a los conocimientos y herramientas obtenidas en el período escolarizado del Doctorado determinaron de manera fundamental mi decisión de trabajar el tema.

En cuanto a la temporalización seguida para el análisis he identificado distintos hitos que los Pueblos indios han encontrado en el reclamo de sus derechos. Entre estos sucesos significativos destacan los siguientes (Krotz, 2001):

- La ratificación realizada por el Senado, en Julio de 1990, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas Tribales en países independientes, que –en el campo legal- garantiza el respeto a las culturas indígenas y la participación efectiva de los Pueblos Indígenas en las decisiones que les afectan;

- La reforma constitucional federal del artículo cuarto aprobada en 1992, que establece que "la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus Pueblos Indígenas "y que "la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbre, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado". Se trata de una reforma legal que no tuvo repercusiones en el ámbito nacional aunque provocó algunas modificaciones en las legislaciones estatales que veremos más adelante;
- La aparición en el escenario nacional del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que el 1 de marzo de 1994 señaló "los Pueblos Indígenas del estado de Chiapas, alzados en armas... contra la miseria y el mal gobierno [...]no pedimos limosnas ni regalos, pedimos el derecho a vivir con dignidad de seres humanos, con igualdad y justicia como nuestros antiguos padres y abuelos".³
- La Constitución Política del estado de Oaxaca en 1995, que incluyó la siguiente disposición: "La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos" que provocó la posterior adecuación del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca a esta nueva situación;
- La firma, en febrero de 1996, de los *Acuerdos de San Andrés* en materia de derechos y cultura indígena, producto de la negociación entre los representantes del Congreso Legislativo agrupados en la COCOPA⁴, el Ejecutivo Federal y el EZLN.
- La traducción de estos acuerdos en una propuesta de reforma constitucional elaborada por la COCOPA y aceptada por el Congreso Nacional Indígena (CNI) y por el propio EZLN; y,
- La visita y participación histórica de los representantes zapatistas a la Cámara de Diputados en 2001.

³ Resulta interesante destacar que en la declaratoria de guerra que el EZLN anuncia en contra del gobierno y el ejército mexicano de el 1 de enero de 1994, no se hace referencia alguna a los indígenas. Estos aparecen por primera vez en el discurso del SubComandante Marcos durante una entrevista realizada por periodistas de la Jornada y de Proceso en febrero de 1994 y el 1 de marzo en uno de sus comunicados.

⁴ LA COCOPA fue fundada en 1994 como respuesta del legislativo a la rápida popularidad nacional e internacional alcanzada por el EZLN, a su declaración de tregua unilateral de la fase armada y a la naturaleza de sus demandas percibidas como "justas". En la Comisión para la Concordia y la Pacificación en Chiapas participan diputados y senadores de cada uno de los partidos representados en el Congreso de la Unión.

En 2006, a este listado de sucesos significativos habría que agregar la aprobación de la reforma constitucional; la reacción política de los principales actores sociales involucrados, especialmente de los indígenas, también en el campo de lo legal, y del EZLN; y el proceso de reformas estatales iniciado por mandato legal en las distintas entidades federativas; de ahí que el período elegido para la investigación abarca desde agosto de 2001 hasta mayo de 2005.

En 2001 terminó un intenso período de debate legislativo que tuvo amplias repercusiones en los medios de comunicaciones, en los foros de análisis y discusión y en las movilizaciones sociales que apoyaban o denostaban al movimiento zapatista pero que culminaron con la reforma a un conjunto de artículos a la Constitución Política Federal mexicana. La fecha inicial del trabajo que se presenta la seleccioné considerando el momento en que fue aprobada, de acuerdo con el procedimiento establecido, la reforma constitucional federal que reconoció -bajo ciertas restricciones- algunos de los derechos colectivos que venían reclamando los grupos indígenas y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional pero que trasladó la concreción de este reconocimiento a las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas. Una práctica común, que puede documentarse fácilmente, consiste en que cuando la concreción de una norma superior, en este caso la Constitución Federal, requiere de una reglamentación para crear relaciones vinculantes que permitan su cabal reclamo en tribunales, el poder legislativo federal establece plazos perentorios para que se realice. Sin embargo, llama la atención que este acotamiento no se estableció en el caso de la reforma indígena y que el proceso no se sujetó a un plazo de esta naturaleza; debido a ello, el lapso para que todos los estados del país reformen sus constituciones en materia indígena y más aún, para que emitan leyes reglamentarias, es un asunto condicionado por aspectos políticos o volitivos que puede extenderse por un período indefinido o no concluirse nunca. Sin embargo, considero que en un plazo de cinco años (2001-2005), es posible analizar un universo interesante y establecer algunas predicciones fundamentadas de cómo se realizarán las reformas subsecuentes, si es que llegan a darse.

Teniendo en cuenta lo señalado, el objetivo general que me propongo alcanzar en este trabajo es: “Entender la construcción del sujeto indígena -como parte de la diversidad cultural- en el discurso constitucional mexicano a partir del reconocimiento del derecho a un Sistema

Normativo propio, en las Constituciones Políticas de las distintas entidades federativas durante el período 2001-2005”.

Los objetivos específicos de la investigación son:

- Analizar la evolución histórica del reclamo indígena por el reconocimiento de sus propios Sistemas Normativos.
- Identificar los problemas prácticos que se generan, en un marco de pluralismo legal, a partir del reconocimiento constitucional de los derechos colectivos relacionados con el derecho a un Sistema Normativo propio.
- Estudiar los espacios legislativos locales como instancias que permiten analizar el modo en que el Estado Mexicano construye y define, desde el poder, lo indígena y las identidades significativas en el proceso de nación.
- Estudiar los márgenes de autonomía de las entidades federativas y de las legislaturas locales a partir de la ampliación o reducción del reconocimiento de los derechos indígenas reconocidos en el ámbito federal.
- Comprender la reforma constitucional sobre la base del reconocimiento de ciertos derechos y de la exclusión de otros, como el terreno en donde se manifiesta un horizonte valorativo que incide de manera importante en los modos de incluir o excluir a los indígenas de la vida nacional y estatal.

Las preguntas de investigación que me propongo resolver en esta investigación son las siguientes:

- Desde una perspectiva histórica: ¿cómo se ha transformado la caracterización de lo indígena en las distintas etapas históricas del país: Independencia (Constitución de 1824); Reforma (Constitución de 1857); Revolución (Constitución de 1917); etapa contemporánea (que incluye las reformas de 1992 y 2001); y cómo a partir de los convenios y tratados internacionales signados por México?
- ¿Cómo se caracteriza lo indígena en los distintos discursos constitucionales de las entidades federativas que conforman México? ¿En qué entidades y por qué encontramos un proceso de reconocimientos de derechos indígenas? ¿Cómo se concretan y qué alcances tienen los derechos indígenas reconocidos en las distintas entidades?

- ¿Cuáles han sido las reivindicaciones de los movimientos indígenas en torno al reconocimiento de sus derechos colectivos en el ámbito internacional, nacional y local?
- En el ámbito nacional ¿Qué lugar ocupa, en el reclamo de los derechos indígenas, el derecho a un Sistema Normativo propio (Derecho indígena)? ¿De dónde procede este discurso? ¿Cómo se expresa este reclamo en el ámbito estatal o local? ¿Es el reclamo indígena del derecho a un Sistema Normativo propio, un producto de la modernidad? ¿Cuáles son sus antecedentes?
- ¿Cómo se convierte el Derecho a un Sistema Normativo propio en un marcador de etnicidad? ¿Cómo se esencializa?
- ¿Cuáles son las propuestas y respuestas de los distintos actores –los ejecutivos federal y estatales, los congresos legislativos locales, los grupos indígenas afectados, los partidos políticos y la sociedad- en torno a las reivindicaciones indígenas, especialmente las que se refieren al reconocimiento al derecho a Sistemas Normativos propios?
- ¿Existe un Derecho Indígena? ¿En qué se diferencia del Derecho Positivo?
- ¿Cómo se encuentran y enfrentan el Derecho Positivo y los Sistemas Normativos indígenas en los ámbitos estatales?
- ¿Cuáles son las perspectivas de las reformas indígenas en lo que toca al ejercicio de los Sistemas Normativos propios?
- ¿Cuáles serían las estrategias a seguir por parte del Movimiento Indígena para concretar y ampliar sus derechos colectivos?

Por tanto, y ateniéndome al objeto de estudio y a las preguntas que me interesa responder, las líneas de investigación que encuadran mi trabajo son: el reconocimiento constitucional de los pueblos indios; el Derecho nacional *versus* los Sistemas Normativos indígenas; las Reformas Constitucionales estatales y los derechos -otorgados y excluidos- vinculados al reconocimiento de los Sistemas Normativos propios. El reconocimiento y construcción de la diversidad en el espacio normativo, constituyeron el telón de fondo de este trabajo que se realiza a partir de la comparación entre las distintas reformas locales realizadas en el país de 2001 a 2005 y la reforma constitucional federal en materia indígena; en mi opinión las reformas estatales realizadas y las diferencias registradas son expresiones de las distintas concepciones de la diversidad y más específicamente del pluralismo jurídico por lo que revisé, específicamente,

los aspectos relacionados con el reconocimiento del derecho de los pueblos indios a sus propios Sistemas Normativos. El análisis de los derechos colectivos vinculados, como el derecho a la autonomía o a la lengua, fue realizado en tanto su relación con este derecho.

De acuerdo con Orti “En el análisis de la realidad social (el investigador) no sólo se encuentra con hechos o praxis, sino también con discursos de individuos o grupos [...] entendiendo en una primera definición por discurso, textos producidos por alguien en una situación de comunicación interpersonal” (citado en Márquez, 2000:59). Por ello y aplicando el método del Análisis Jurídico-Político propongo y desarrollo algunas categorías, “que permiten la clasificación de los elementos de significación constitutivos del mensaje” (Bardin, 2002:28) o discurso. Estas categorías, toman como punto de partida los derechos contenidos y reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, con el fin de aportar elementos que clarifiquen cuáles son los alcances y limitaciones del reconocimiento del recién adquirido derecho de los Pueblos Indígenas mexicanos a tener sus propios Sistemas Normativos en cada una de las entidades federativas del país, buscando develar las concepciones sobre la diversidad cultural y sobre los derechos colectivos que encierran cada una de ellas. Para el análisis del tratamiento a los Sistemas Normativos indígenas en los textos constitucionales he desarrollado cinco categorías: la denominación; los contenidos; la obligatoriedad y demás competencias; la punición y la autonomía. Asimismo propongo dos categorías que permitirán completar el panorama de los derechos individuales relacionados con el campo de la justicia: el acceso a la Jurisdicción del Estado y la prohibición a la discriminación por motivos étnicos

Ateniéndome al corte temporal de esta investigación (2001-2005), revisé los textos constitucionales de todas las entidades federativas, encontrando que sólo en 15 (que representan el 46.8%) se han realizado reformas constitucionales en materia indígena. Los textos de estas constituciones políticas estatales se analizan a la luz de la propuesta metodológica de Giménez (1998) para el análisis del discurso político-jurídico. El método de análisis del discurso político-jurídico nos remite a la definición de discurso, entendido en el marco de la investigación social como la práctica enunciativa considerada en función de sus condiciones sociales de producción, que son fundamentalmente condiciones institucionales, ideológico-culturales e histórico-coyunturales

Se trata de analizar los procesos no sólo a la luz de los hechos sino también de los discursos que utilizan los distintos actores sociales que en ellos participan para explicarlos, anunciarlos y valorarlos. Entiendo como actor social al que surge ante un determinado conflicto social y que se identifica a si mismo a través de una práctica compartida pero sobre todo de un discurso que contiene ideas y valores encaminados a modificar una condición social determinada. Este discurso es a la vez una representación social entendida como lo propone Moscovici (Álvaro, 2004) es decir como una manera específica de entender y comunicar la realidad en tanto que construcción simbólica que se crea y se recrea en el curso de las interacciones sociales. En este marco, el discurso se convierte en una práctica que se inscribe dentro de un proceso social de producción discursiva y asume una posición determinada dentro del mismo y por referencia al mismo; también nos remite implícita o explícitamente a una “premisa cultural” preexistente que se relaciona con el sistema de representaciones y valores dominantes o subalternos, cuya articulación compleja y contradictoria dentro de una sociedad, define la formación ideológica de la misma y se presenta como una práctica socialmente ritualizada y regulada por aparatos en el marco de una situación coyuntural determinada. Dentro de esta misma perspectiva y siguiendo a Giménez (1998) se define *texto* a la manifestación concreta del discurso que permite obtener información, que nos revela al sujeto enunciante y sus argumentos como el proceso de esquematización de la realidad, en vista de una intervención sobre un auditorio o lector. Todo discurso político instauro objetivos o proyectos considerados valiosos para la organización de la convivencia social, por lo que contiene un componente axiológico -más o menos explícito- que desempeña una función directamente pragmática: los valores son designados en cuanto “realizables” y su realización involucra a los sujetos en diferentes estrategias.

En ese sentido, el discurso político oscilará entre un polo teorizante que pondrá énfasis en la presentación de los grandes valores, en función de una interpretación globalizante de la situación, y otro polo que pondrá énfasis en los dispositivos estratégicos; en sentido estricto el discurso político-jurídico es el discurso producido dentro de la “escena política”, es decir, dentro de los aparatos donde se desarrolla explícitamente el juego del poder. Las leyes moldean el modo en que el Estado, desde el poder, construye a los sujetos y sus identidades en

una relación dialéctica en donde las leyes y el Estado también son influidos por el ser y hacer de los sujetos, y es en este sentido, en que consideramos que los espacios legislativos son privilegiados para realizar análisis de discurso político-jurídico ya que los textos constituyen al mismo tiempo la materia prima, quizá única, del trabajo y el resultado de los procesos emprendidos. Aunque en el discurso legislativo encontramos presentes la función informativa y la función reveladora, lo cierto es que la característica formal más evidente es su función argumentativa que se presenta como un tejido de tesis, argumentos y pruebas destinadas a esquematizar de un modo determinado el ser y el deber ser políticos. El discurso político-jurídico constituye a la vez un terreno y un modo de lucha política.

El discurso jurídico-político es una clase de discurso producido dentro de la “escena política” que se refiere a la estructura y a la organización jurídica fundamental del poder del Estado. El discurso constitucional es el discurso político-jurídico por excelencia en la medida que vehicula el proyecto de nación y los “mitos estatales” al mismo tiempo que expresa en su contenido la juridización de las relaciones políticas de dominación. El método de análisis de este discurso supone la reconstrucción histórica y el análisis de los acontecimientos que delimitan la escena política dentro de la que se inscribe el discurso; también supone la reconstrucción de la coyuntura política que determina el discurso y a la vez se inscribe en él, entendiéndose por coyuntura un desplazamiento significativo de la correlación de fuerzas sociales en el breve plazo, a raíz de un acontecimiento o conjunto de acontecimientos desencadenantes que funcionan frecuentemente como reveladores de las contradicciones sociales hasta entonces latentes. Además de enriquecer la lectura de los textos, la elección del método permite contrastar algunos de los planteamientos que he venido recogiendo y formulando en torno al reconocimiento de lo indígena en el discurso constitucional mexicano, con las distintas reformas constitucionales realizadas en los Estados. En este sentido no sólo se trata de comprender el sentido del texto legislativo desde una perspectiva *emic*, como si fuera el receptor -que lo soy en tanto que miembro de la sociedad mexicana afectada, directa o indirectamente, por una reforma constitucional- sino también, en una perspectiva *etic*, es decir desplazando la mirada hacia otra significación, otro mensaje, que contiene una valoración determinada y no necesariamente concordante y armónica sobre el asunto indígena y cómo abordarlo.

Decidí centrarme en el análisis argumentativo como producto y síntoma de las condiciones extra textuales que serán descritas a lo largo del trabajo; cabe aclarar que cuando me refiero a argumentación siguiendo a Giménez, no me refiero al “arte de razonar correctamente” sino a la probable manifestación discursiva de una lógica “natural” de naturaleza ideológica y social, cuyo modo de funcionamiento se trata de detectar y de formular. En este sentido, la argumentación puede definirse provisoriamente como un proceso de esquematización de la realidad, a partir de premisas ideológicas que se suponen compartidas y en vista de una intervención sobre un destinatario -individual o colectivo- para modificar o reforzar su representación de la realidad. Así, para lograr el objetivo general, y los que señalé como objetivos específicos de este trabajo, me propuse examinar cada uno de los textos constitucionales de las distintas entidades del país. Aunque el análisis del discurso político jurídico podría extenderse a las “fases pre-constituyentes”, es decir al seguimiento y análisis de las luchas ideológicas-políticas en torno a una problemática y que puede considerarse como antecedente inmediatos de la codificación constitucional; o a la “fase constituyente”, caracterizada por el seguimiento y análisis de los debates ideológicos-políticos; o extenderse hasta la “fase de vida constitucional”, es decir al seguimiento y análisis de las sucesivas interpretaciones del texto constitucional, así como de sus enmiendas y adiciones, en función de las nuevas situaciones y coyunturas, este trabajo se circunscribe a la “fase de codificación constitucional”, en donde se contextualizan y analizan los documentos formales que fijan normativamente la estructura y organización fundamental del poder y de los aparatos de Estado. Cada una de estas reformas constitucionales en torno a los derechos indígenas y más específicamente en torno al derecho a Sistemas Normativos propios, analizados en este trabajo, constituyen discursos político-jurídicos que han sido textualizados y que, en mayor o menor grado, conectan sus argumentos y proyectos con el sistema de valores y creencias correspondientes a la cultura dominante. Concretamente, se trató de llevar a cabo una lectura de los textos constitucionales para construir el *corpus* de la investigación siguiendo las reglas de exhaustividad y homogeneidad, es decir sin excluir a ninguna de las constituciones que fueron reformadas en el período seleccionado, en lo que se ha denominado como “materia indígena”

Adicionalmente, el proceso contempló el acopio de información estadística y monográfica sobre los Pueblos Indígenas a fin de describir, a grandes rasgos, a los interesados. Posteriormente, se realizó un trabajo de edición del material con el fin de analizarlo, en una lectura sistemática tomando como ejes las preguntas de investigación. Más que establecer hipótesis y con un sentido exploratorio, me interesó retomar las preguntas de investigación relacionadas, formuladas en el proyecto, esto es: ¿qué aspectos o derechos reconocen y cuáles dejan fuera?; ¿cuáles son las perspectivas prácticas de estas reformas constitucionales?; ¿puede el movimiento Indígena enfrentarlas con una estrategia única o debe, necesariamente, diversificar sus planteamientos para responder a las particularidades de cada una de las reformas constitucionales locales? Los Pueblos Indígenas fundamentan sus derechos a partir de cuatro categorías principales que retoman del Convenio 169 de la OIT: autonomía y libre determinación, territorio indígena, derecho indígena y educación indígena; por las razones que ya he señalado, este trabajo se ocupa de la tercera categoría.

El propósito de comprender cómo ha sido reconocido o no el indígena en el discurso constitucional mexicano y los derechos que se le han conferido, pasa por configurar una perspectiva teórica y por revisar los antecedentes históricos a fin de entender los problemas derivados de este reconocimiento en un campo específico, el de los Sistemas Normativos indígenas. Esto significa que, para efectos de este trabajo, analicé los contenidos de las reformas constitucionales locales en lo que toca a la autonomía y la libre determinación de los pueblos, el territorio y la educación indígena en tanto su interrelación con el eje de mi estudio, es decir con el derecho a los Sistemas Normativos propios.

El análisis argumentativo que aplicaré a los textos propuestos se llevara a cabo en dos planos: uno *sintagmático*, en el que se pretende reconstruir el proceso de esquematización de la realidad operado en cada propuesta y otro *paradigmático*, que intenta identificar y explicitar el esquema ideológico latente a partir del cual se produce el análisis argumentativo. Para efectos del análisis sintagmático se procedió al reconocimiento de los objetos discursivos o grandes tópicos del discurso y a su argumentación, es decir, a las determinaciones predicativas que definen y dan contenido a los objetos discursivos atribuyéndoles determinadas características o funciones. En esta fase construí las categorías o argumentos-pivote, es decir, aquellas que

aparecen como elementos de comprensión en el desarrollo del discurso: la denominación; los contenidos; la obligatoriedad y demás competencias; la punición y la autonomía; el acceso a la Jurisdicción del Estado y la prohibición a la discriminación por motivos étnicos.

Posteriormente, me propuse explicitar la “gramática de los argumentos”, es decir, seleccionar los argumentos-pivote o categorías del *corpus*, integrado por todas las reformas constitucionales locales, con el fin de develar las operaciones lógicas que lo articulan y mostrar la asociación entre objetos discursivos y argumentos o su disociación; lo anterior con el objeto de identificar las estrategias discursivas presentes en cada uno de los textos que conforman el discurso constitucional mexicano. En cuanto al análisis paradigmático, paralelo al anterior, se trata de identificar y explicitar las representaciones colectivas que subyacen de un modo generalmente implícito en la argumentación. Estas representaciones funcionan, apuntábamos antes, como axiomas preconstruidos que no requieren justificación y que constituyen un presupuesto necesario en la comunicación para crear verosimilitud, permitiendo la transmisión de contenidos ideológicos que son tratados como si fueran objeto de un consenso universal. En cuanto a los procedimientos seguidos, después de una y varias lecturas de los textos, concentré los aspectos relacionados con los Sistemas Normativos indígenas de las distintas constitucionales locales reformadas, a fin de establecer comparaciones inteligibles. Al analizarlas, traté de contextualizar quién es el sujeto que la emite, identificar el marco teórico del que se deriva cada definición, así como las implicaciones que tienen para el reconocimiento del derecho a los Sistemas Normativos propios. Es decir, las definiciones básicas de qué es un Sistema Normativo indígena, sus contenidos y alcances así como los problemas relacionados con su reconocimiento y ejercicio, constituyen las categorías del análisis realizado.

Finalmente, describí cómo se conforma el discurso constitucional mexicano agrupando, por un lado, los aspectos comunes a todas las reformas constitucionales locales y, en otro, las que resultan diferentes o excepcionales, tratando de explicar las causas de estas características de excepcionalidad. Se trata de identificar qué de la reforma constitucional federal fue retomada en cada reforma constitucional local y las implicaciones que considero tendrán en el ámbito jurídico y político, destacando lo que se refiere al reconocimiento de los Sistemas Normativos

indígenas y al establecimiento de las bases para el mejor acceso de los Pueblos Indígenas a la jurisdicción del Estado. Finalmente, se buscó identificar cuáles fueron los casos y las causas en donde los derechos reconocidos en los ámbitos estatales, quedaron cortos o, por lo contrario, rebasaron el referente federal.

El trabajo que presente a continuación constituye la tesis para obtener el grado de Doctor dentro del programa de estudios en Sociedades Multiculturales y Estudios Interculturales, que ofrece el Departamento de Antropología Social y la Universidad de Granada, en convenio con la Universidad Veracruzana. Para su presentación, después de esta introducción que incluye algunas notas metodológicas, el texto fue organizado de la siguiente manera:

El Capítulo I, denominado “Derechos culturales y Sistemas Normativos indígenas. Una perspectiva teórica” presento los debates y posiciones académicas que guiaron el trabajo desarrollado. A lo largo de este apartado, se revisan las discusiones sobre el reconocimiento de los derechos culturales de los Pueblos Indígenas; se analiza como ésta discusión afecta el reclamo del derecho a los Sistemas Normativos indígenas. Se trata de una revisión actualizada sobre las diferentes posturas respecto a la convivencia o choque entre el positivismo y la concepción monista del Derecho y el pluralismo jurídico; se abordan las distintas posiciones en torno a los Sistemas Normativos y se analiza si existen o no los Sistemas Normativos o Derecho indígenas y si éstos pueden convivir con el Derecho estatal, para concluir con algunas reflexiones en torno a las posibilidades de instaurar un régimen pluralista en el sistema legal mexicano.

El Capítulo II al que denominé “Los derechos indígenas en México: el tratamiento institucional y los reclamos indígenas”, contiene los antecedentes históricos del reconocimiento jurídico y del tratamiento que, en el terreno legal, se ha dado a los indígenas y a sus derechos desde la época colonial hasta los años recientes; del indigenismo, entendido éste como el conjunto de políticas que el Estado dirige o aplica a los Pueblos Indígenas; del tratamiento de los indígenas en el ámbito constitucional y de la lucha de los Pueblos Indígenas en torno al reconocimiento de sus derechos colectivos, tanto en el ámbito internacional como

en el nacional, antes y después del zapatismo, para cerrar con una revisión de cómo estas luchas incluyen o no reivindicaciones en torno a Sistemas Normativos propios.

El Capítulo III, denominado “Los Derechos Indígenas en México: el tratamiento institucional y los reclamos de los pueblos indios”, lo he dividido en dos apartados. En el primero analizaré la reforma constitucional federal aprobada en 2001 para lo cual me propongo describir y analizar los antecedentes jurídicos del reconocimiento de los derechos colectivos en materia indígena; por supuesto me refiero al Convenio 169 y a la reforma constitucional de 1992. Posteriormente, analizaré la forma en que se desarrolló el proceso que concluyó con la aprobación de la reforma con el fin de ilustrar cuáles fueron las fuerzas enfrentadas y cómo participaron en la disputa político-legislativa. A continuación reviso el contenido de las normas federales reformadas en el 2001 con el objeto de visualizar cuáles fueron los derechos reconocidos y sus alcances, salvo el derecho a los Sistemas Normativos propios que, por ser el tema central de este trabajo, será abordado en el capítulo IV y concluyo con el análisis de las reacciones y respuestas que los distintos actores sociales ante los resultados obtenidos.

En el segundo apartado de este capítulo y considerando que la reforma constitucional Federal transfiere la responsabilidad de legislar sobre los derechos colectivos indígenas de manera específica, reviso el sentido de las reformas realizadas durante el período 2001-2005 considerando únicamente tres aspectos que, a pesar de no ser objeto de este trabajo, están íntimamente relacionados con el reconocimiento y ejercicio de los Sistemas Normativos propios.

El capítulo IV “Los Sistemas Normativos indígenas en la reforma constitucional de 2001. El ámbito de los estados” contiene el análisis de la reforma constitucional para los Pueblos Indígenas realizado en las distintas entidades federativas que se sumaron a este esfuerzo por el reconocimiento de derechos colectivos. De entre todos los derechos reclamados decidí tomar como eje el reconocimiento del derecho a los Sistemas Normativos indígenas por considerar que justamente este aspecto tiene como consecuencia inmediata la apertura de una nueva fase del pluralismo jurídico, en el que un conjunto de Sistemas Normativos que son ahora reconocidos en el ámbito jurídico como parte de una realidad multicultural se encuentran y enfrentan en un nuevo marco legal.

A manera de conclusiones presento algunas reflexiones respecto a las perspectivas de la convivencia de los distintos Sistemas Normativos y de estos con el Derecho Positivo y sobre las consecuencias posibles del reconocimiento y de la exclusión de algunos derechos colectivos. La revisión de la reforma constitucional incluye, en este trabajo, el análisis de la Reforma Federal y de las Reformas Constitucionales realizadas durante el período comprendido entre 2001 y 2005 en el ámbito de las entidades federativas. Finalmente consigno la bibliografía utilizada a lo largo de la investigación e incluyo en un anexo los textos de las reformas emprendidas en cada estado, destacando los aspectos relativos al reconocimiento de los Sistemas Normativos propios y los derechos a una mejor administración de justicia.

CAPITULO I. DERECHOS CULTURALES Y SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. UNA PERSPECTIVA TEORICA

Tratando de entender el *despertar étnico* (Smith en Dietz, 2003), pero también nutriendo a estos movimientos, se registran numerosos trabajos y debates en el campo de las ciencias sociales, particularmente ricos en los países latinoamericanos con mayor población indígena. Las reivindicaciones de los grupos indígenas encontraron una caja de resonancia en las teorías contemporáneas del multiculturalismo que han provisto de un marco teórico a la cuestión de los Derechos culturales de las minorías étnicas. Ya sea desde la óptica de las aportaciones de Charles Taylor (1993) que formula la imposible neutralidad cultural del espacio público y la obligación del Estado de establecer y aplicar políticas de reconocimiento de las minorías culturales; o siguiendo las teorías de Kymlicka (2001) que establecen el carácter “colectivo” de los derechos de las minorías que no se oponen necesariamente a los derechos individuales, es posible afirmar que las reivindicaciones de los grupos indígenas se plantean hoy en términos de autonomía política o de pluralismo jurídico, lo que ha permitido que algunos autores como Assies (1999) señalen la juridicalización⁵ de la cuestión étnica.

Una de las demandas novedosas que aparecen en lo que De La Peña denominó “la protesta étnica” se inscribe en el campo del Derecho; las demandas históricas de una mejor justicia para los Pueblos y comunidades, se acompañan ahora por una exigencia en torno al reconocimiento de sus Sistemas Normativos y se usan términos y conceptos jurídicos hasta ahora ajenos al discurso indígena. Por ello, este trabajo se planteó conocer y analizar tanto los movimientos o demandas sociales como los debates teóricos respecto a dos asuntos que me parecen fundamentales y que se encuentran ligados e interdependientes: el primero se refiere al reconocimiento de los Derechos culturales de los Pueblos Indígenas más específicamente al reconocimiento del derecho a ejercer y desarrollar Sistemas Normativos propios y diferenciados. El segundo tema es el que se deriva de la coexistencia del Derecho Positivo y de los Sistemas Normativos de los Pueblos Indígenas en un espacio geopolítico determinado.

⁵ Entiendo por juridicalización la apropiación del discurso y del léxico jurídico por parte de un grupo o grupos sociales legos, como parte de una estrategia de defensa y ampliación de sus derechos ante terceros o ante el Estado.

El estudio de ambos temas ha conformado un campo de conocimientos que se conoce como *Antropología Jurídica*. Coincido con Krotz cuando establece:

[...]una antropología del derecho no tiene por qué limitarse a ser una subdisciplina que se ocupa únicamente de un reducido campo de fenómenos particulares –los estrictamente jurídicos- sino que se le podría comprender como un enfoque, a través del cual los estudiosos se acercan al análisis de la sociedad en su conjunto; es decir, que se usa el estudio de los fenómenos jurídicos –normas, instituciones, sanciones, procesos judiciales, mecanismos para crear y hacer efectivas las decisiones jurídicas y los universos simbólicos asociados a estas prácticas y estructuras – como un acercamiento específico al todo social (1988:9).

A un nivel más operativo, el autor llama la atención respecto de tres campos de estudio específicos de la Antropología Jurídica: “el campo del derecho comparado como campo de conflictos y de luchas”, “el derecho como mecanismo de control social” y “derecho e ideología”. No se trata, nos dice, de una mirada antropológica sobre los fenómenos jurídicos - las leyes o los hechos jurídicos- sino de un enfoque a través del cual es posible aproximarse al conocimiento y análisis de la sociedad en su conjunto, partiendo del estudio de tres problemas: el control social, los conflictos, y los sistemas ideológicos de una determinada sociedad. Dicho de otra manera, se trata del estudio de las situaciones o conductas que son consideradas como conflictos en una sociedad determinada, su prevención y solución; de cierto tipo de reglas o normas llamado "legales"; de sus orígenes y sus modificaciones; de las instituciones relacionadas con su funcionamiento y transformación; de su legitimación y de sus relaciones con la estructura social y con la cosmovisión más generales de la sociedad (Korsbaek, 2001).

La Antropología Jurídica ha ido ganando terreno como un campo multi e interdisciplinario de análisis y de debate -en el que colaboran antropólogos, abogados y otros científicos sociales- en el examen de los diferentes Sistemas Normativos existentes en una sociedad determinada, a la luz de la diversidad social y cultural existente y explorando su ubicación respecto al Derecho Positivo y a la doctrina de los Derechos Humanos, con el objeto de conocer el pluralismo jurídico generado ante todo por las culturas indígenas y sus reclamos de justicia.

En México se registran valiosas aportaciones provenientes tanto del campo de la Antropología Social como del Derecho. Sin embargo, hasta hoy ambas disciplinas han trabajado en caminos paralelos e incluso divergentes, provocando el uso inadecuado de categorías y conceptos trasladados a la ligera de un área a otra y entorpeciendo el desarrollo de trabajos cuyo objetivo

es analizar los diferentes Sistemas Normativos indígenas, sus similitudes y diferencias; los choques o encuentros de éstos con el Derecho Positivo, así como las perspectivas de las comunidades indígenas respecto a obtener una mejor impartición y distribución de la justicia. Antes de proceder a revisar los problemas derivados de la existencia de estos Sistemas Normativos y de su coexistencia con el Derecho Positivo, es necesario hacer algunas reflexiones que permitan visualizar el trasfondo de esta problemática; es decir, cuál es la situación de los Derechos Humanos de los indígenas y, especialmente, del reconocimiento de sus derechos colectivos.

1.1. El reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas

Uno de los asuntos debatidos en el campo de los Derechos Humanos -que recoge aportaciones de la Antropología así como del Derecho- se refiere al reconocimiento de derechos colectivos de los grupos étnicos, también conocidos como derechos culturales. Coincidiendo con distintos autores, estoy persuadida de que una de las condiciones básicas para la construcción de un Estado democrático y pluralista es el reconocimiento de los derechos culturales, entendiendo por tales aquellos derechos que surgen de la existencia de grupos que presentan características especiales o peculiares, enmarcados en el ámbito de los Derechos Humanos, y que también son llamados Derechos Humanos de Tercera Generación.

En el marco de una interesante discusión filosófica que debate si los Derechos Humanos⁶ lo son por naturaleza o si son el resultado de una convención, opté por usar la definición del Diccionario Jurídico Mexicano (1987) que señala que son un *conjunto de prerrogativas, facultades y pretensiones que se reconocen a los seres o grupos humanos y que, por su importancia, se tornan indispensables para su existencia en sociedad*. De acuerdo con Beller (1995) la historia reciente sobre el reconocimiento internacional (y también nacional) de los derechos fundamentales muestra cómo se han ido incluyendo los intereses humanos

⁶ La manera en que se definen los Derechos Humanos corresponden a una concepción jurídica específica -- iusnaturalismo, iusracionalismo, iuspositivismo, realismo jurídico o dualismo jurídico— es decir puede ser definida como revelación divina, como observable en la Naturaleza, como asequible a través de la Razón, como determinada por los contextos en las muchas maneras que es posible entender la Historia, como síntesis de ideas de éstas y/u otras posiciones ideológicas y filosóficas, o como un mero concepto inexistente y sin validez.

“peculiares” en el catálogo de los derechos universales. Esto supone, por supuesto, que las nociones sobre la humanidad han ido cambiando con el tiempo y que se han reconocido nuevos intereses generales -por ejemplo, el derecho a un medio ambiente sano- y nuevos intereses particulares, por ejemplo, los de las minorías y los de los grupos étnicos. Los Derechos Humanos tienen carácter civil, político, económico, social y cultural, e incluyen todos los recursos y mecanismos de garantía de las normas que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente. Se trata de derechos que han consolidado la estructura jurídica del Estado contemporáneo y que le imponen a éste determinadas obligaciones: abstenerse, actuar y reconocer.

El primer catálogo de los Derechos Humanos no se denominaba como tal e incluía únicamente los derechos individuales o de Primera Generación, caracterizados por el establecimiento de límites a la acción del Estado frente a los individuos. Su antecedente más importante se encuentra en la *Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica* (1776) y en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* (1789), emanada de la Revolución Francesa como respuesta a los privilegios clasistas con los que el régimen monárquico favoreció a una minoría. El origen de estos principios –entre los que destacan el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la propiedad y a resistir la opresión— se basa en consideraciones sobre los “derechos innatos” o relativos al “estado de la naturaleza” anteriores a la sociedad, “cuando todos los hombres eran libres e iguales” defendidos por Locke y Rousseau como “derechos naturales”. En la época moderna estos derechos se encuentran tutelados en la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre* (1948) y resultan una afirmación de los principios que establecen una relación fraternal entre los hombres, estableciendo como base ideológica la *unidad* de la especie humana y de donde, por lo tanto, se deriva la *universalidad* de los valores fundamentales y el derecho a la igualdad. Se trata de una declaración que descansa sobre dos axiomas íntimamente relacionados: por una parte la unidad de la especie humana, más allá de la diversidad de las razas, los grupos y los individuos que la componen; y, por la otra, la universalidad de los valores humanos fundamentales, más allá de la relatividad de los valores particulares inherentes a las diversas culturas. Los derechos llamados de Segunda Generación o derechos sociales –cuyos primeros antecedentes los encontramos plasmados en la Constitución Política Mexicana aprobada en

1917-- nacieron de una reivindicación de clase, como resultados de luchas revolucionarias realizadas por los no privilegiados para participar en el desarrollo y en el bienestar social e imponen al Estado la obligación de desarrollar una actividad para asegurarles mejores condiciones de vida y bienestar (derecho a la tierra, al trabajo, a la educación, a la salud, etc.); pretenden guiar la acción del Estado para garantizar al conjunto de los individuos, pero sobre todo a los sectores sociales más desfavorecidos, los mínimos necesarios para asegurar la satisfacción de sus necesidades económicas, sociales y culturales, así como sentar las bases para el desarrollo de una vida digna. El titular continúa siendo el individuo pero se reconocen derechos específicos -no privilegios- de grupos de individuos que tienen necesidades y demandas comunes en tanto que son parte de una clase desfavorecida.

A partir de los años 70 se desarrollan los derechos de Tercera Generación, también llamados Colectivos. Surgen como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones y los distintos grupos que la integran; engloba también a los llamados derechos de los pueblos. Se caracterizan por tener como titulares a los grupos humanos y no a los individuos en tanto que aquellos protegen valores comunes y/o peculiares. Están consagrados tanto en la *Carta de las Naciones Unidas*, en el *Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, formulados ambos en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, y en otros instrumentos jurídicos internacionales como el *Convenio 169 de la OIT*, y contienen consideraciones relativas a los derechos civiles y políticos. La mayor parte de ellos tienen como eje central de su acción el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos. Parten de considerar que así como en los derechos de Primera Generación se busca establecer límites a la acción del Estado frente a los individuos, los derechos de Tercera Generación buscan establecer los límites a la acción del Estado frente a colectividades que demandan el reconocimiento de grupos humanos culturalmente homogéneos así como el derecho a la diferencia.

El reconocimiento de estos derechos se funda en el argumento que establece que en una sociedad asimétrica resulta insuficiente el reconocimiento de derechos fincados en el principio de igualdad formal, y que, por el contrario, es fundamental reconocer y proteger las diferencias. A los derechos colectivos, culturales o de Tercera Generación se les reconoce un

carácter difuso en tanto que en la mayoría de los países del mundo no existen mecanismos procedimentales para reclamar su cumplimiento y porque aún no hay acuerdo respecto de su titularidad. Aún en países más desarrollados como Alemania y España son escasas las experiencias en las que se han logrado concretar derechos recurriendo a la acción popular o al amparo; en el caso de México, desafortunadamente no tenemos experiencias, ni exitosas ni fracasadas, aunque se sabe que la Suprema Corte de Justicia prepara un proyecto en este sentido.

En el terreno de los derechos culturales encontramos importantes discusiones teóricas en las que se analizan distintas posturas sin llegar a acuerdos definitivos. Entre ellas, destaca una corriente, muy fuerte, que señala que estos derechos no tienen como titular al individuo sino a los grupos humanos y minorías. En contraste, otra corriente, muy importante dentro del pensamiento *ius*-filosófico, sostiene que la asignación final de estos derechos va dirigida a los individuos que pertenecen a determinados grupos y que no son derechos de los grupos en cuanto tales. Entre estos derechos destacan el derecho a la salud, a un medio ambiente sano y conservado, el derecho a su lengua, el derecho a su cultura y por supuesto, el derecho a sus propios Sistemas Normativos, entre otros. Esta discusión se enmarca en el debate entre comunitaristas *versus* liberales. Los primeros sostienen que los liberales son incapaces de dar cuenta de cierto tipo de fenómenos, como la influencia de la comunidad en la conformación de la identidad cultural. Los liberales, por su parte, sostienen que la existencia de derechos de grupo supondría considerar que el respeto hacia los grupos es más importante que el respeto hacia los individuos, lo cual los vuelve incompatibles con los Derechos Humanos individuales. Es en este sentido que los derechos colectivos implican una distribución desigual de derechos y deberes, fundamentado en un principio de diferencia que se encuentra implícito en la defensa del principio de igualdad. Tal vez sea posible imaginar una vía intermedia -como lo hace Kymlicka (2001)- que se construye sobre el supuesto de que para desarrollar la autonomía individual, concepto medular en el pensamiento liberal, es preciso proteger la diversidad de valores ejerciendo derechos colectivos y que las razones para proteger éstos deben buscarse en el respeto de los derechos individuales.

Desde mi punto de vista, lo que parece incuestionable es que los derechos colectivos o culturales no son reductibles a derechos individuales, y que para preservar los derechos de las minorías étnicas, es preciso admitir la existencia de bienes valiosos que no siempre pueden ser traducidos en bienes individuales porque no es posible concebirlos en solitario: tal es el caso de la cultura, la lengua o los Sistemas Normativos, que sólo existen y tienen sentido en la colectividad. Los derechos de Tercera Generación o derechos colectivos tienen como eje central de su acción el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los Pueblos y parten de considerar que --así como en los derechos de primera generación se busca establecer límites a la acción del Estado frente a los individuos-- es necesario establecer límites a la acción del Estado frente a colectividades culturalmente homogéneas.

El discurso de los Derechos Humanos -especialmente respecto de los derechos de Primera y Segunda Generación- se construye sobre el supuesto de una naturaleza humana universal y común a todos los seres humanos, que a su vez supone una naturaleza humana cognoscible a través de la razón; de la dignidad del individuo (distinguido y separado) frente a la sociedad universal y particularmente frente al Estado; y, de un orden social democrático en donde la suma de individuos libres se organizan voluntariamente para alcanzar metas que serían inalcanzables para cada uno.

A pesar de que algunos autores han cuestionado este universalismo, señalando que no se trata sino de un “localismo globalizado” y que la noción de Derechos Humanos ha surgido en un determinado contexto cultural, el occidental, otros proponen que es necesario hacer un esfuerzo para descontextualizar a los Derechos Humanos del monoculturalismo implícito en su concepción con el fin de rescatar la aportación que realiza la *Declaración de Derechos Humanos* (y otros documentos) a la formulación de un nuevo concepto inclusivo de ciudadanía (Dietz, 2003). En el mismo sentido encontramos propuestas que reconocen el papel fundamental de los Derechos Humanos --a los que se acogen los indígenas -- para preservar la dignidad de la persona humana y distingue entre persona e individuo al señalar que

[...] mientras que un individuo es un nudo aislado, una persona (o comunidad) es toda la trama en torno a ese nudo, tejida a partir de lo real. Sin los nudos se desharía, pero sin la red los nudos ni siquiera existirían. Las culturas tradicionales han puesto énfasis en la red mientras la occidental lo ha hecho en

los nudos. Los Derechos Humanos son un recurso legal para la protección de un individuo o de un número reducido de personas frente a otras más numerosas o poderosas (Pannikar, 1992:36).

Los Derechos Humanos y toda la legislación relacionada, constituyen el marco filosófico, político y normativo sobre el cual se debaten las reivindicaciones indígenas de las últimas décadas. A ellos se acogen y con ellos argumentan sus reivindicaciones los pueblos indios (Hernández C., 2001).

En América Latina, y más específicamente en México, el discurso relativo a la “cuestión étnica” se ha venido transformando de manera sorprendente, y ha pasado del paradigma de la integración-aculturación al del respeto a las diferencias culturales y a la consolidación de los grupos sociales indígenas como nuevos actores políticos. Algunos autores advierten que el discurso del reconocimiento de la diversidad cultural, ahora en boga, alimenta un “[...] multiculturalismo oficial que ha logrado articular políticamente la diferencia como parte del orden social, por lo que requerimos discutir con las visiones que ven en la diferencia una emergencia positiva y contestataria sin tomar en cuenta que ésta se está desarrollando en los marcos de una hegemonía neoliberal y un Estado distinto al nacional-populista” (Hernández, Paz y Sierra, 2004:21).

Estos nuevos actores, cobijados en el manto generoso de los Derechos Humanos, demandan formar parte de movimientos democráticos más amplios al tiempo que reivindican sus diferencias sociales y culturales. (Devineau, 2004). ¿Cuál es entonces la situación actual de los Derechos Indígenas? Al revisar los antecedentes internacionales, se puede encontrar que los derechos de los Pueblos Indígenas o grupos minoritarios ya se abordaban en el *Tratado de Versalles* (1919) y en la *Sociedad de Naciones* (1920), pactados poco después de la Primera Guerra Mundial; en estos instrumentos jurídicos se establecía, junto a derechos civiles y políticos, derechos especiales para las minorías étnicas. El Tratado y las organizaciones que se derivaron de él -entre ellas la OIT- contribuyeron a la protección de minorías étnicas, idiomáticas o religiosas, absorbidas por los nuevos Estados surgidos en la posguerra. Más tarde, al término de la Segunda Guerra Mundial, la *Organización de las Naciones Unidas* (ONU), a través de su *Comisión de Derechos Humanos*, creó la *Subcomisión de Lucha contra las Medidas Discriminatorias y para la Protección de Minorías* (1947). Asimismo, el *Pacto*

de Derechos Civiles y Políticos lo mismo que el de *Derechos Económicos, sociales y culturales* también contemplan, desde 1966, los derechos de minorías estipulados en el Convenio 107 de la OIT, que constituye el antecedente del, ya citado, Convenio 169, que fue aprobado en 1989 y ratificado por Noruega en 1990; Colombia, Bolivia y México en 1991; Costa Rica y Argentina en 1992. Actualmente se supone que está siendo revisado por los congresos legislativos de Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala.

A partir de 1982, por decisión del *Consejo Económico y Social de la ONU* y de la *Comisión de los Derechos Humanos*, comenzó a reunirse anualmente el *Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y de Protección a las Minorías*. Este grupo de trabajo se constituyó en un importante foro internacional en el que se encuentran representados las organizaciones indígenas, los gobiernos, los organismos especializados de las Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, reconocidas como entidades consultivas para examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas. En la ONU existe además, desde 1994, el proyecto de *Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, al igual que el *Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, aprobado por la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, en 1997. Todos estos documentos forman un conjunto de instrumentos de Derecho Internacional que contemplan derechos colectivos indígenas, y que han sido retomados o asimilados de distintas maneras y en diferentes términos por las constituciones de los países latinoamericanos. Para examinar cuál es la situación respecto del reconocimiento de los derechos culturales, se ha tomado como referente fundamental el Convenio 169 y se consideran los documentos que informan sobre los avances del proyecto de *Declaración Universal sobre Derechos Indígenas* que se ha venido elaborando, desde 1982, en el seno del *Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y la Protección de las Minorías* de la ONU y del cual se espera un nuevo entorno que pudiera ayudar a mejorar la situación de los indígenas al interior de sus países.

El Convenio 169 fue generado en la Organización Internacional del Trabajo, organismo en el que sólo participan gobiernos, sindicatos y empresas, y en el que los Pueblos Indígenas no tienen voz ni voto. A pesar de ello, en América Latina se ha considerado como el instrumento jurídico más avanzado y acabado con el que cuentan los Pueblos Indígenas para reclamar sus derechos culturales, por lo que constituye el antecedente legal más importante del reconocimiento de la diversidad cultural. Esta afirmación se sostiene, en primer lugar, porque se trata de un convenio construido con el consenso de numerosas organizaciones en las que participan la mayor parte de los países del mundo⁷. En segundo lugar, porque empieza a constituirse en argumento e instrumento de los reclamos indígenas en el ámbito internacional y comienza a ser invocado como referente para el reconocimiento de los derechos indígenas nacionales; se trata del horizonte común de una nueva normatividad mínima, universalmente reconocida, que incorpora muchas de las demandas de los Pueblos Indígenas las convierte en normas de derecho público que supone el compromiso de los Estados firmantes de adecuar sus legislaciones internas y desarrollar otras acciones pertinentes de acuerdo a las disposiciones contenidas en este nuevo instrumento y que, en muchos casos adquirió rango constitucional con la ratificación del Senado, como sucedió en México.

Paradójicamente, y a pesar del aparente consenso internacional generado cuando el Convenio se aprobó en Ginebra, son pocos los países que lo han ratificado y aún en aquellos que lo hicieron, como México, sabemos que los derechos en él consagrados se conculcan sistemáticamente: en el caso mexicano, porque no se ha traducido en una ley reglamentaria vinculante que facilite a los interesados disponer de procedimientos para exigir su efectividad; porque no se han hecho los esfuerzos de coordinación necesarios para eliminar las contradicciones que las disposiciones contenidas en el Convenio guardan con otros cuerpos normativos federales y locales; y también porque su contenido -y aún su existencia- es ignorado por el poder judicial en el desarrollo de los juicios de diversa índole que involucran a población indígena.

⁷ La ONU, la *Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación* (FAO), la *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (UNICEF) y la *Organización Mundial de la Salud* (OMS), así como del *Instituto Indigenista Interamericano* (III). En 1989, concluyeron tres años de intensas discusiones y consultas a nivel nacional e internacional, después de lo cual el Convenio 169 fue adoptado por la plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo por 328 votos a favor, 49 abstenciones y un voto en contra, lo cual refleja un alto grado de consenso a nivel internacional.

1.2. Los derechos culturales y las demandas de los Pueblos Indígenas

Respecto al proyecto de *Declaración Universal sobre Derechos Indígenas*, los documentos disponibles muestran que existen problemas que han impedido su aprobación por parte de la Asamblea General. Estos problemas -que analizamos a continuación- reflejan, en cierta medida, las demandas que los Pueblos Indígenas han estado planteando y que están en la base de los conflictos entre ellos y el Estado (Stavenhagen, 2004); utilizaré cinco categorías propuestas por Stavenhagen (1989), debido a que considero que agrupan las principales demandas de los Pueblos Indígenas :

1.2.1. La definición:

De acuerdo con los datos oficiales, para 2003 se calculaba que existían entre 300 y 500 millones de indígenas en más de 70 países del mundo, los cuales representan más de 5000 idiomas y culturas en todos los continentes. Derruytere (1999) considera que en América Latina y el Caribe que hay entre 33 y 40 millones de indígenas, divididos en unos 400 grupos étnicos diferentes.

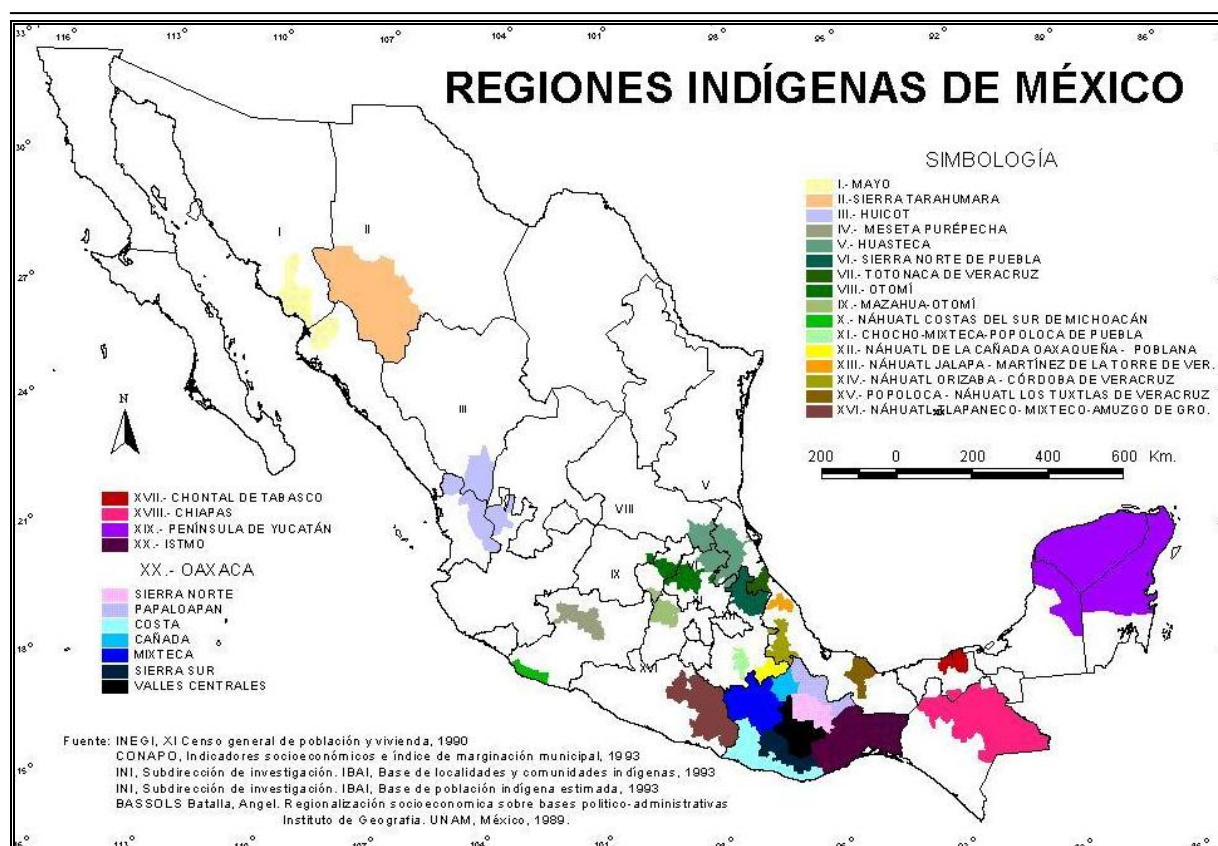
En lo que corresponde a México y de acuerdo con un estudio realizado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional Indigenista (INI), a partir del Censo Nacional de Población (CENPO) realizado en el año 2000, los Pueblos Indígenas de México están integrados por más de 12.7 millones de personas⁸ que constituyen más de la décima parte de la población mexicana. Los indígenas se encuentran distribuidos en cerca de 17 500 localidades (lo que significa alrededor del 8.8% del total de comunidades) que reúnen, paradójicamente, los mayores índices de pobreza y las reservas de recursos naturales, territoriales y culturales más ricos del país; estos indígenas pertenecen a 56 grupos étnicos que hablan 62 lenguas distintas⁹. En relación a dónde están, quiénes son y cuáles son sus condiciones de vida material, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos

⁸ Es muy importante considerar que además del criterio lingüístico usado desde 1985, en el Censo del 2000 se utilizó por primera vez el criterio de autoadscripción. Los resultados esperados respecto del tamaño de esta población no se alteraron significativamente por la introducción de esta variable.

⁹ Esta falta de coincidencia entre grupos étnicos y lenguas responde, según algunos estudiosos del tema, a las transformaciones de algunas variantes que las han diferenciado a tal grado que podría hablarse de lenguas distintas.

Indígenas (CONADEPI) reconoce que la cuantificación de la población que pertenece a los distintos Pueblos Indígenas es muy importante, no sólo para definir políticas sociales y planear el desarrollo, sino también para delimita y diferenciar a las distintas etnias que, hasta hoy, han sido reconocidos bajo la categoría única de indígenas. Desafortunadamente, el Censo Nacional del 2000 no permite aún esta diferenciación pero sí la información que se presenta a continuación, sistematizada por la misma Comisión y que se ilustra en el mapa 1:¹⁰

MAPA No. 1
PUEBLOS INDIGENAS DE MEXICO



¹⁰ CONADEPI, Mapas sobre la cuestión indígena. 2005

- México ocupa el octavo lugar en el mundo, entre los países con la mayor cantidad de Pueblos Indígenas.
- Los Estados con alto nivel de población indígena en áreas tradicionales de ocupación son: Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán.
- Los Estados con nivel medio de población indígena en áreas tradicionales de ocupación: Chihuahua, Distrito Federal, Durango, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Sonora y Tabasco.
- Los Estados con bajo nivel de población indígena en áreas tradicionales de ocupación: Baja California, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Sinaloa y Tlaxcala.
- Los Estados sin población indígena original, pero que han recibido emigrantes indígenas: Aguascalientes, Baja California Sur, Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.
- Los Estados que tienen indicadores económicos más bajos y mayores concentraciones de personas en pobreza y pobreza extrema concentran a la mayor población indígena, lo que probablemente se explica por que el Estado no se ha preocupado de canalizar o estimular una mayor inversión productiva.
- En México se hablan más de 100 lenguas, de las cuales 62 son indígenas.
- En 12 entidades del centro y sur del país se concentran alrededor de cinco millones y medio de hablantes de lengua indígenas (Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, parte del Estado de México, Hidalgo, Tlaxcala, Yucatán) y en el norte se ubican en Michoacán y en algunas regiones de Nayarit, Durango, Chihuahua y Sonora.
- 35% de los municipios del país, es decir 871 municipios de los 2 443 que hay, tienen población indígena
- 481 son considerados municipios indígenas debido a que 70% o más de la población de cada uno de ellos es indígena.
- No existe ningún municipio en el país en el que los hablantes indígenas mayores de cinco años sean el 100%, y sólo en nueve municipios la población indígena es igual al total de la población.
- De los 2 millones de kilómetros cuadrados, que conforman el territorio nacional, los indígenas poseen una superficie que abarca la quinta parte.

- El 70% de los recursos petroleros se extrae de yacimientos marinos y terrestres del trópico mexicano. Los más importantes corresponden a los estados de Campeche, Tabasco y Chiapas, y se localizan en municipios con una fuerte presencia indígena.
- El Plan Puebla-Panamá¹¹ afecta a 9 entidades del sureste mexicano, en los que se concentra la mayor parte de la población indígena del país.
- Las principales presas hidroeléctricas del país: La Angostura, Malpaso, Chicoasén, Aguamilpa y Presidente Alemán se ubican y abastecen de agua de los territorios indígenas.
- Los ejidos y comunidades agrarias en municipios indígenas tienen en propiedad el 60% de la vegetación arbolada, principalmente de bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas.
- Los Pueblos Indígenas aportan el 67% de su población ocupada a las actividades agrícolas, mientras que el resto de la nación sólo colabora con menos del 22% de ella.
- Las principales áreas naturales protegidas en calidad de “reservas ambientales” se encuentran en municipios indígenas. Muchas de ellas, son territorios sagrados y de uso ceremonial, con zonas arqueológicas que los Pueblos Indígenas reclaman como suyas.

A pesar de la consistente tarea emprendida por el Estado Mexicano para desaparecer a los Pueblos indios del escenario nacional a través del exterminio, la asimilación y la incorporación, éstos siguen teniendo gran importancia no solo por el volumen de población y la diversidad cultural sino, sobre todo, porque poseen valiosos recursos naturales, se localizan en zonas estratégicas como fronteras y costas y constituyen una referencia histórica que alimenta la cohesión nacional. Estos 12.7 millones de personas que se identifican como indígenas, constituyen la mayor población indígena -en términos absolutos- de los países de

¹¹ Según la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Plan Puebla – Panamá es un instrumento de cooperación que busca integrar a la región mesoamericana, coordinando esfuerzos y acciones de los siete países de Centroamérica y los nueve estados que integran la región Sur Sureste de México, en la perspectiva de promover el desarrollo integral, así como la integración en aquellos temas que hagan posible que de manera conjunta se creen bienes públicos regionales con el fin de elevar la calidad de vida de los habitantes. *Sistema de Internet de la Presidencia de la República* <http://www.sip.gob.mx/sitios.php?sitio=35>. Sin embargo en distintos foros nacionales e internacionales, los indígenas han rechazado la propuesta y han denunciado que se trata de un nuevo disfraz del capital internacional en contubernio con el Estado mexicano para despojar a los grupos étnicos de sus recursos naturales, crear corredores industriales y vías de comunicación que faciliten esta apropiación.

América Latina y su número es equivalente a la población total de Honduras, Nicaragua y Costa Rica juntos. Parte de esta diversidad cultural se expresa en el uso de cuando menos 62 lenguas diferentes y de un elevado número de variantes. Entre ellas existen amplios contrastes: mientras el náhuatl es utilizado por más de un millón de personas, para el ópata sólo se registraron 12 hablantes; 17 lenguas tienen más de 50 mil hablantes y sólo seis (náhuatl, maya, zapoteco, mixteco, otomí y tzeltal) son utilizadas por casi el 61% del total de hablantes de lenguas indígenas. Según cálculos realizados por el Banco Mundial, alrededor de 48 millones de mexicanos se encuentran en condiciones de pobreza y de extrema pobreza, y sabemos que los indígenas forman parte de este desafortunado segmento de la población. Esta situación ha acentuado la actividad migratoria de un gran número de comunidades indígenas que, por lo menos temporalmente, se vacían para expulsar familias completas que buscan mejores oportunidades de trabajo e ingreso en las ciudades y campos agrícolas, no sólo del país sino también, y cada vez con mayor frecuencia, en países como Estados Unidos y Canadá.

La información estadística disponible refleja de manera clara que de los 871 municipios que han sido clasificados como indígenas, todos observan un grado de marginación muy alto. La mayor parte de las 17 mil 500 localidades, clasificadas como indígenas, se caracterizan por su escaso tamaño y dispersión; elevado grado de ruralidad y aislamiento; carencia de servicios públicos; y escasa comunicación. La extrema pobreza y la alta marginalidad permanecen como signos estructurales de la vida de los Pueblos Indígenas ; ahí es donde se resiente, de manera más grave, las consecuencias del retiro del Estado de sus funciones como promotor del desarrollo; la descapitalización del campo; la falta de inversión productiva; la baja productividad; los altos niveles de erosión del suelo; las escasas posibilidades de agregar valor a los productos agropecuarios; y, el abandono total o parcial de la tierra debido a la migración. Las condiciones de desigualdad y pobreza también se reflejan en los niveles de escolaridad y de salud.

Se trata de condiciones que integran una situación de pobreza extrema que afecta a casi toda la población indígena. Pero el problema de las poblaciones indígenas no es únicamente la falta de recursos, sino que forma parte de un sistema de exclusión que maneja dos mecanismos: el primero, socioeconómico, es común a una gran mayoría de mexicanos. El segundo, político-

cultural, es específico: los indígenas están estigmatizados y excluidos por su naturaleza cultural. Efectivamente, como se documentará en este trabajo, inspiradas en los discursos biologicistas del siglo XIX, los discursos actuales siguen teñidos de una concepción racista contra los indígenas; se les considera un resto del pasado, un remanente del subdesarrollo cuyo atraso se explica por las limitaciones que les imponen sus subculturas nativas; su progreso depende de que se conviertan en ciudadanos mexicanos y olviden su pertenencia e identidad étnica. Doble exclusión, pues: una causa y producto de la pobreza y otra que les aliena y despoja de su identidad, ambas actúan en un solo proceso incesante desde la colonización española que los indígenas han enfrentando, en rebelión o resistencia, apropiándose de los discursos dominantes y haciéndolos suyos.

Sin embargo frente a todas estas cifras y estimaciones estadísticas subyace un problema irresuelto: ¿cómo sabemos que una persona es indígena? ¿Qué y quién/es define la condición de una persona como indígena? De acuerdo con Arrigo y Kliegel (1997) se trata de preguntarnos si definimos lo indígena por sus ancestros, la pureza de su linaje, el apego a sus tradiciones culturales, su idioma, su propia visión del mundo, sus sistemas jurídicos, económicos y políticos, sus modos de producción adaptados a su ecosistema, el hecho de habitar en una región geográfica de un país con anterioridad a la conquista, colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y su lengua; o, por el contrario lo hacemos ateniéndonos al criterio de adscripción étnica que por supuesto nos plantea nuevas interrogantes: ¿es indígena cualquier persona que dice serlo? ¿Cómo y dónde se colocan los límites a tal definición después de más de 500 años de una imbricación biológica y cultural? Responder a estas preguntas no es tan sólo interesante en términos académicos, sino que se convierte en un asunto de vital importancia para precisar quién es el sujeto de derecho de todas las regulaciones destinadas a compensar, proteger, preservar, promover y favorecer el desarrollo de los Pueblos Indígenas; en otras palabras, se trata de definir quién puede reclamar los derechos consagrados en estas normas. Pero también es útil y necesario para conocer el tamaño de la población a la que –de acuerdo con estas normas internacionales, nacionales y locales- habrá que destinar políticas públicas, programas y recursos de toda índole para, efectivamente, cumplir con los objetivos que se discurren. Por ejemplo, el propio Banco Mundial ha establecido en sus directrices operacionales que los términos "poblaciones

indígenas", "minorías étnicas indígenas", grupos tribales" y "tribus registradas" describen a grupos sociales con una identidad social y cultural distinta a la de la sociedad dominante, que los hace vulnerable y los pone en desventaja en el proceso de desarrollo y que pueden ser identificadas si observan las siguientes características: gran apego al territorio ancestral y los recursos naturales de esas áreas; identificación propia e identificación por otros, como miembros de un grupo cultural distinto; una lengua indígena, comúnmente diferente a la lengua nacional; presencia de instituciones sociales y políticas consuetudinarias; y producción principalmente orientada hacia la subsistencia (1991).

La irrupción de millones de personas que se asumen como indígenas en el escenario social y político de América Latina, se ha transformado en un fenómeno pendiente de resolver para los antropólogos al generarse un difuso debate en torno a un concepto que requiere ser rescatado de lugares comunes universales, y trasladado a aquellas situaciones concretas donde los actores se categorizan a sí mismos y a los otros con fines interactivos, tal y como lo señala Barth que presenta a la identidad como un constructo que pertenece al orden de las representaciones sociales y no como un dato objetivo, pero que no se realiza de manera arbitraria y subjetiva sino dentro de marcos sociales que determinan las posiciones de los agentes, es decir que se elabora dentro de un sistema de relaciones que opone un grupo a otros con los cuales está en contacto y que se define constantemente en el seno de los intercambios y relaciones sociales (1976).

Resulta interesante constatar que todavía hoy, en los primeros años del siglo XXI, muchos se sorprenden cuando se enteran que antes de la conquista española, en el continente americano no había indios; qué en lo que hoy es el territorio de los Estados Unidos Mexicanos solo había nahuas o aztecas, zapotecas, cholultecas, mixtecas, totonacas, mayas, tlaxcaltecas, otomíes, tepehuas, chichimecas y otras decenas de grupos cuyos nombres originales no conocemos y a los que referimos con los nombres que les dieron los adelantados de la Corona Española, como en el caso de los huastecos. Los indios nacieron en 1492 -como categoría social que homogeneizaba a la población del sistema colonial español- y en lugar de actas de nacimiento encontramos numerosas disposiciones que los bautizan y que les otorgan atributos que van conformando una personalidad jurídica distinta a la de los colonizadores (Warman. 1993). El

término indígena, lo sabemos, es un concepto del sistema colonial español que nace para ubicar en el mismo estanco a las sociedades que ocupaban el territorio americano antes de la conquista. Sin embargo la desaparición del vínculo colonial no significa la desaparición de los grupos étnicos en cuanto tales, ya que se siguen reconociendo y auto reconociendo como indígenas. Se trata de una discusión que empezó hace poco más de 500 años y que se inscribe en el marco de la necesidad o exigencia del reconocimiento, un asunto que interesa particularmente a la política contemporánea y que es formulada por o en nombre de los Pueblos Indígenas de los grupos minoritarios o subalternos, en lo que hoy se denomina la *política del multiculturalismo* (Hernández, Paz y Sierra, 2004; Taylor, 1993). De acuerdo con Taylor (1993), la exigencia del reconocimiento se ha vuelto apremiante debido a los nexos entre el reconocimiento y la identidad, en donde este último término designa algo equivalente a la interpretación que hace una persona de quién es y de sus características definitorias fundamentales como ser humano.

Aunque sabemos que los Pueblos Indígenas han “jugado” con el *status* de indígena para evadir la tributación particularmente abrumadora durante la colonia o para tener acceso a puestos de autoridad en el seno de los cabildos y que, por otra parte, han aceptado ser definidos como campesinos con el objeto de obtener ciertos derechos como el de la tierra; a pesar de que también sabemos que no es válido equiparar la identidad con el status jurídico de indígena, lo cierto es que se trata de una categoría que hoy tiene una importancia revitalizada debido a que su identidad, como la de otros, se moldea en parte por el reconocimiento o por la falta de éste.

De hecho, en el ámbito jurídico-internacional, las primeras huellas de un tratamiento específico a los Pueblos Indígenas están aparejadas al momento del surgimiento del derecho internacional, es decir a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, en este último caso como producto de la escuela positivista internacional. Esta elaboración fue producto de una concepción euro céntrica que dividió a los Pueblos en “civilizados”, “bárbaros” y “salvajes”, y que alimentó la “Doctrina de la Tutela” en la que se establecen, por un lado, las obligaciones o “el deber sagrado” de las naciones civilizadas para integrar a las otras naciones y, por el otro, en la que se abordan por primera vez los derechos de los nativos o de los aborígenes. En las primeras décadas del siglo XX encontramos manifestaciones de esta doctrina de la Tutela en el

Pacto de la Sociedad de Naciones de 1919, que en su artículo 23 establece “[...] el compromiso de los estados miembro de garantizar el justo tratamiento de las poblaciones indígenas de los territorios bajo su control”, y cuyo espíritu fue retomado por la OIT cuando en 1953 emitió el Convenio 107 para la protección de los Pueblos Indígenas tribales. Efectivamente, en 1953 la OIT revisó diversas definiciones utilizadas tanto por gobiernos nacionales como por científicos sociales, concluyendo que no existía una definición universalmente válida de Pueblos Indígenas, por lo que propuso una orientación colonial para la identificación de las personas indígenas:

Personas indígenas son los descendientes de la población aborigen que vivía en un país determinado en el momento de su colonización o conquista (o sucesivas conquistas) por alguno de los ancestros de los grupos no indígenas que en el presente detentan el poder político y económico. En general, estos descendientes tienden a vivir más de conformidad con las instituciones sociales, económicas y culturales que existían antes de la colonización... que con la cultura de la nación a la cual pertenecen¹².

Como lo demuestra Rodríguez-Piñero (2004), la categoría de Pueblo indígena evolucionó en la legislación internacional a lo largo del siglo XX, de la noción colonial de “Pueblos sometidos a las metrópolis” al sentido actual y controvertido de “naciones indígenas” debido al doble impacto de la descolonización y más tarde al advenimiento del régimen de Derechos Humanos. Con el Convenio 169 se inicia una progresiva subjetivación, fruto del establecimiento de la autoadscripción o la conciencia de la identidad indígena o tribal, como el criterio fundamental para determinar quiénes son las personas o los grupos a los que se aplican las disposiciones en él contenidas (Arts. 1, 2); la autoadscripción ha sido particularmente valorada en las Naciones Unidas, lo que se explica a partir de una percepción general respecto de que “[...] el indigenismo está en expansión, como lo demuestra el espectacular aumento de los miembros del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Ha crecido de unos treinta participantes cuando comenzó en 1982 a más de mil en 1998 y está compuesto por departamentos de las Naciones Unidas, organizaciones de Pueblos Indígenas, organizaciones no gubernamentales y Estados” (Burger, 2001:4).

En el *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas* de la ONU, el Relator Especial propone que “al definir qué y quién es indígena debe reconocerse a los Pueblos Indígenas” y que “[...] esta facultad obviamente incluye la correlativa de definir o

¹² Oficina Internacional del Trabajo, Poblaciones Indígenas, Ginebra 1953, p. 26

determinar qué o quién no es indígena" (Martínez Cobos, 1987:1). Llamo la atención del lector sobre el cambio significativo -mostrado en el discurso anterior- que supone pasar de "personas" a "comunidades, Pueblos y naciones" indígenas y sobre los problemas que este cambio trae aparejado. Mientras los Pueblos Indígenas prefieren el término "Pueblos", los gobiernos nacionales favorecen el término "población". El uso de un término u otro no es inocuo o casual ya que, como sabemos, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* establece una relación vinculante entre los Pueblos y los derechos de autodeterminación (Art. 1). De acuerdo con los criterios jurídicos prevalecientes, el término "Pueblo" refiere a tres características comunes: el idioma, la cultura y el destino; en otras palabras, se trata de una comunidad lingüística, comunidad cultural y comunidad histórica. Critescu, también Relator Especial de la ONU, aporta dos características que para él son fundamentales en la conceptualización de Pueblo: identidad común y relación con un territorio; esta última característica se observaría aún en aquellos casos en que hubo una expulsión violenta o un desplazamiento artificial, producto de fenómenos naturales, obras de desarrollo o presiones ejercidas por otras poblaciones (en Villoro, 1998). Reforzando la postura de su colega Critescu, y para enmarcar los propósitos de la acción internacional, el Relator Martínez Cobos propone:

[...] son comunidades, Pueblos y naciones indígenas los que -teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios- se consideran distintos de otros sectores de la sociedad que ahora prevalecen en esos territorios [...] tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir [...] sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como Pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales. (1987:29)

En las consideraciones del Convenio 169, la OIT establece que el término 'indígena' se refiere a los que conservando, total o parcialmente, sus idiomas, instituciones y estilos de vida tradicionales que los distinguen de la sociedad dominante, ocupaban un lugar particular antes de la llegada de otros grupos poblacionales. Aunque esta descripción sería válida para todo el mundo surgen algunas dificultades derivadas de la imposibilidad de establecer el tiempo en que llegaron algunas tribus o Pueblos tradicionales a la región en relación a otros; por eso, poco después de la Segunda Guerra Mundial, cuando empezó el trabajo intensivo de la OIT en estos asuntos, se estableció que debería hacer referencia a Pueblos Indígenas tribales. En el cuerpo normativo del mismo convenio, la OIT define a los indígenas como "los Pueblos que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la

conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (Artículo 1, 1b). Esta definición es frecuentemente utilizada por los grupos étnicos y por las organizaciones indígenas como lo demuestra la alocución de López:

Cuando hablamos de Pueblos nos referimos a los descendientes de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica que pertenece a él, en la época de la conquista o la colonización, o del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que conservan sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, que es la definición que el estado mexicano ha aceptado al suscribir el Convenio 169, de la OIT. Esta concepción nada tiene que ver con el reclamo de derechos en el plano internacional; por el contrario, concretiza el reconocimiento de Pueblos Indígenas al interior de la nación mexicana, como se reconoce ya en el artículo cuarto de la Constitución Federal. Reconocernos como Pueblo implica aceptar que existimos y tenemos derecho a ser nosotros mismos. De ahí derivan nuestros derechos a la autonomía, a un territorio y a organizarnos según nuestros propios Sistemas Normativos. Todo esto dentro de la Nación mexicana, para lo cual es necesaria su modificación. (2001:3)

Los términos usados nos remiten a los mismos conceptos: Pueblos originales, descendientes, sometidos por invasiones, conquistas o procesos de colonización, y culturas distintas a las nacionales, entre otros.

En el debate sobre el reconocimiento de los derechos culturales y más específicamente del derecho al reconocimiento, aplicación y desarrollo de los Sistemas Normativos propios, encontramos que una de las cuestiones de fondo tiene que ver con cuáles son los elementos que permiten reconocer por un lado, un *status* diferenciado al que corresponden derechos específicos, y por otro, quién tiene el derecho a decidir si estamos o no frente a un Pueblo y a una cultura. Aquí es muy importante detenerse una vez más y recordar que, desde el Derecho Internacional, las minorías no tienen derecho a Sistemas Normativos propios y en cambio sí lo pueden tener los grupos étnicos que son reconocidos como pueblos. Sin embargo, otorgar esta categoría puede traer consecuencias no deseadas ya que en términos del derecho internacional es muy frecuente encontrar la categoría de pueblo aparejada a la de autodeterminación política y separación del Estado. En mi opinión, lo anterior explica los numerosos tropiezos que las declaraciones a favor de los Pueblos Indígenas han tenido tanto en la OEA como en la ONU y, más aún, el rechazo evidente de algunos gobiernos, como el de México, que durante décadas se han negado a reconocerles en sus Constituciones Políticas o sólo lo hacen de una manera parcial que no satisface las demandas indígenas; en contraposición, algunas organizaciones

como el Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, insisten en que las Naciones Unidas deberían reconocer a los indígenas como naciones distintas al interior de un Estado y que son los Pueblos Indígenas quienes deben definir quiénes son y quiénes no son indígenas; se trata de una postura que se origina en el seno de Naciones Unidas pero de la que se han apropiado numerosos grupos indígenas del mundo y de Latinoamérica, incluyendo México, quienes la enarbolan como una reivindicación propia al grado tal que actualmente pareciera que se originó al interior de los grupos indígenas. “Los indios, tema predilecto de los registros exóticos, se adueñan paulatinamente del espejo” (Bartra A.: 1999).

En mi opinión la definición demandada por los indígenas, es una manifestación de etnicidad, entendiendo por esta la “forma de organización de grupos sociales cuyos mecanismos de delimitación frente a otros grupos con los que se mantiene algún tipo de interacción, son definidos por sus miembros a partir de rasgos considerados distintivos de las culturas que interactúan y que se suelen representar con un lenguaje biologizante, por ejemplo recurriendo a la terminología de parentesco y *ascendencia*” (Dietz, 2003:88). Quizá como lo señala el mismo autor, lo que con mayor o menor conciencia se está buscando con estas definiciones es construir etnicidad; esto es, dar contenido a ese concepto de *indígena* que comprende a tantos y tan diversos grupos y culturas. Aceptando que, efectivamente, se trata de un proceso de etnogénesis y no sólo de reindianización -a pesar del paradójico sustento en el discurso que deviene del imaginario pasado precolonial- parece que no es suficiente establecer la autoadscripción como el elemento determinante de la identidad sino que también, y necesariamente, se requiere de un reconocimiento externo que confirme y valide dicha identidad grupal. La autoadscripción es un elemento fundamental pero no puede ser el único ya que, al final de cuentas, la identidad es resultado de una relación dialogal en donde alguien se considera miembro o parte de tal o cual grupo siempre y cuando sea visto así por quienes lo rodean, empezando por el propio grupo al que se adscribe.

1.2.2. La tierra, el territorio y los recursos:

Para muchos, sobre todo para las organizaciones indígenas, el problema de la tierra es un punto fundamental en la lucha por los derechos indígenas, tanto que incluso han planteado en distintos foros que *si no hay tierra, no hay grupo étnico*; así, la disposición de una base

territorial es considerada como la condición previa de toda autodeterminación. De hecho, la lucha por la tierra y los territorios es quizá el único derecho cuyo reclamo ha sido constante por parte de los Pueblos Indígenas; la lucha por la tierra, el territorio y los recursos es una lucha histórica porque está ligada a la supervivencia del grupo y de su cultura pero también a la del individuo, y una lucha actual porque registra renovadas presiones como resultado del desarrollo económico y de la integración de un sistema mundial de producción y consumo.

Como parte del discurso esencialista indígena, frecuentemente escuchamos aseverar que a diferencia del mundo occidental, que considera a la tierra como un recurso económico o una mercancía, para los Pueblos Indígenas la tierra posee un significado espiritual, social, cultural, económico y político, no es algo que se hereda de los antepasados, sino que se toma prestado de los hijos. Se trata de una referencia que considera al territorio no bajo el ángulo utilitario o instrumental, sino principalmente bajo el ángulo simbólico-cultural ligado a signos y valores de herencia, memoria colectiva, vínculo entre generaciones pasadas y futuras y territorio sagrado. (Barth, 1976).

El derecho a la tierra es reconocido en el Convenio 169, que destaca los aspectos colectivos de la relación que los indígenas han establecido con ella y protege los derechos de estos Pueblos a los recursos naturales existentes en sus tierras, así como el derecho a participar en el uso, administración y conservación de los mismos: “[...] los Pueblos interesados deberán tener derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las *tierras* que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además dichos Pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente,” (Convenio 169 OIT, Art. 7)

El incumplimiento de lo establecido en las últimas líneas del párrafo anterior es una de las causas principales de violencia entre y hacia los Pueblos Indígenas que ha traído y trae como consecuencia graves problemas sociales como la extrema pobreza, la violencia doméstica y hasta el suicidio. Efectivamente, al conculcarse la visión indígena sobre territorio y medio

ambiente se auspicia la destrucción de la identidad cultural y en especial del hábitat humano que hace posible la preservación de un entorno ecológico y económico donde se manifiestan las expresiones culturales y sociales de los Pueblos Indígenas. No es coincidencia que en los estados de Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Guerrero, sean las entidades en las que predominan los bienes comunales, y en donde encontramos más conflictos -entre indígenas o entre indígenas y no indígenas- relacionados con la posesión y usufructo de la tierra. Durante el séptimo período de sesiones del grupo de trabajo encargado de discutir un proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se analizó el derecho de éstos a mantener y fortalecer su particular relación espiritual y material con la tierra, los territorios, el agua y los mares costeros. Los Pueblos Indígenas reclamaron el reconocimiento de su derecho a tener en propiedad, desarrollar, controlar y usar sus tierras y territorios, así como la necesidad de estipular la restitución cuando sus tierras sean confiscadas, ocupadas, usadas o dañadas sin su consentimiento libre y fundamentado. Asimismo, reclamaron que los Pueblos Indígenas tienen derecho de conservar, restablecer y proteger todo el entorno y la capacidad productiva de sus tierras, territorios y recursos. En el panorama internacional encontramos que el término territorio se ha ido transformando y que hoy no sólo abarca la tierra como tangible sino que también refiere a un sentido histórico de propiedad comunitaria., que abarca el medio ambiente o las zonas que la población indígena ocupan tradicionalmente (Agenda 21 ONU, Cap. 26). Por lo anterior, considero que vale la pena detenerse a reflexionar sobre cuál es el sentido de la “ocupación tradicional” a la que nos referimos en líneas superiores, considerando que desde la época colonial los Pueblos Indígenas fueron constreñidos a lo que Aguirre Beltrán llamó “regiones de refugio”; en otras palabras, lo que hoy conocemos como los territorios tradicionalmente ocupados por indígenas no son sino los espacios a los que fueron empujados tras un despojo continuo y sistemático de sus recursos, las tierras que no les fueron disputadas por los colonizadores o que, en alguna de las muchas luchas que encabezaron, lograron arrebatar al colono. El abogado indígena López Bárcenas señala:

También han confundido bastante nuestra demanda de territorio. Los voceros gubernamentales han equiparado el territorio a la tierra y de ahí sacan conclusiones erróneas. Hans Kelsen, un clásico de la teoría del derecho, dice que el territorio es el espacio dentro del cual los actos de un ente público pueden realizarse, por estar autorizados por el derecho para ejecutarlos. Este es el sentido con el que los Pueblos Indígenas estamos demandando espacios territoriales y no como propiedad... puede existir territorio sin tierra y viceversa, puede también presentarse la hipótesis de que ambos existan y sus

límites coincidan pero eso no quiere decir que sean lo mismo ni en su naturaleza ni en su fin. Hay que recordar que cualquier ente de derecho público tiene su territorio, entre ellos el Estado Federal, las entidades federativas que lo integran, los municipios, los tribunales, etcétera. Tener territorio no implica que ningún otro poder no pueda actuar en él, para eso se fijan las competencias. Así, actualmente en cualquier municipio los poderes estatales pueden actuar en aquello que no es facultad de los municipios y en los Estados puede intervenir la Federación bajo el mismo supuesto. Esto mismo sucedería con los territorios indígenas. Lo que reclamamos, en síntesis, es que se determinen los espacios en donde nuestros Pueblos podrán actuar válidamente en los actos que a ellos correspondan y en los que no, lo podrán hacer los órganos de gobierno facultados para ello. (2000:21)

Por otro lado, sabemos que en las tierras indígenas se encuentran grandes cantidades de recursos naturales como petróleo, gas, minerales y madera, entre otros que son codiciadas tanto por los Estados nacionales, como por empresarios nacionales y transnacionales (Tamayo. 2003); las políticas de modernización emprendidas por muchos países, México entre ellos, incluyen planes de explotación petrolera, construcción de presas, megaproyectos turísticos y la expansión de la agricultura y de la ganadería orientadas al mercado nacional e internacional, que afectan de manera directa territorios indígenas. Para muchos, como la relatora especial sobre Pueblos Indígenas de la ONU, Erica-Irene A. Daes, esto explica que la mayor parte de los Estados no estén dispuestos a ceder y frecuentemente atropellen los derechos de los indígenas a ejercer su autonomía y su derecho al desarrollo, y que otros mantienen en vigencia legislaciones discriminatorias, heredadas de la conquista y la época colonial, que les permite no reconocer los tratados firmados con los Pueblos Indígenas.

En muchas partes del mundo, hay países que desconocen el hecho de que existen comunidades, tribus o naciones indígenas que habitan y utilizan tierras y zonas marinas y que, en muchos casos, lo han hecho desde tiempos inmemoriales [...] Aunque los Pueblos Indígenas interesados se consideran, con todo fundamento, poseedores de las tierras y los recursos que ocupan y utilizan, el propio país suele disponer de las tierras y recursos como si no estuvieran presentes esos Pueblos Indígenas (ONU, 2004:3).

Los conflictos actuales por la tierra y el territorio son asuntos del pasado únicamente si reconocemos que fue en el pasado cuando se generaron la mayor parte de ellos. Actualmente y cada vez con mayor frecuencia, en América Latina encontramos conflictos entre Estados y Pueblos Indígenas, o entre un Pueblo indígena y otro, o entre una comunidad indígena y otra por porciones más o menos vastas de tierra o por el control de actividades madereras y mineras, que han dado lugar a enfrentamientos pero también a negociaciones sobre distribución de beneficios y limitación de daños. En el caso de México, por ejemplo, al principio de su administración el gobierno de Vicente Fox identificó 56 focos rojos o zonas de conflictos por la tierra, de los cuales la mayor parte involucra a grupos indígenas; algunos de

ellos se han ido resolviendo gracias a negociaciones complejas y a ofertas de nuevos territorios realizadas por parte del gobierno, pero otros derivan en enfrentamientos continuos que, no en pocas ocasiones, provocan asesinatos de una y otra parte. Otros conflictos, de reciente aparición, se derivan de los avances tecnológicos en materia biológica y de las legislaciones nacionales e internacionales que hoy permiten patentar germoplasma de variedades vegetales y animales:

Si en los siglos XVIII, XIX y XX un gran conflicto fue el destino de la renta capitalista de la tierra y del subsuelo, a fines del siglo pasado y en el presente, la rebatinga es por la renta de la vida, el germoplasma. Y en las dos épocas los grandes perdedores son las comunidades campesinas e indígenas. Los hombres de cuyas labores y saberes depende gran parte de la producción agropecuaria y la reproducción social de la biodiversidad, pagaron con trabajo, dinero o productos, las rentas del antiguo régimen, y cuando no fueron expropiados en nombre de la modernidad, les tocó la de perder en el reparto del excedente capitalista. Pero si de una u otra forma siempre han tenido que pagar por el acceso a una tierra que originalmente era suya, en el futuro pagarán por acceder a los recursos bióticos, tanto silvestres, como por ellos domesticados o intervenidos por la biogenética (Bartra, 2000).

Hoy, muchos Pueblos indígenas se están organizando para resistir el despojo y las invasiones de sus espacios y se enfrentan a los gobiernos reclamando el control de la tierra, los bosques, los recursos del subsuelo y los mantos acuíferos. También como producto de la modernidad, numerosas organizaciones indígenas forman parte del movimiento de resistencia que se opone a la entrada de los productos transgénicos al país, argumentando que se pone en peligro la diversidad biológica. Otro conflicto de gran envergadura es el que resulta de las propuestas pseudo ecologistas que proponen la conservación sin considerar a los grupos humanos, ya que no contemplan que los territorios a proteger son al mismo tiempo los espacios de producción y reproducción de grupos campesinos en general y de indígenas en particular, a los que se sugiere desplazar sin alternativas o con alternativas que resultan insatisfactorias en vez de construir opciones de explotación adecuada y respetuosa de los distintos ecosistemas.

De ahí, que el tema de la protección de la diversidad biológica y cultural parece formar parte, también, de la agenda de preocupaciones de los diversos Estados que discuten la situación de los Pueblos Indígenas en el mundo. México no se queda atrás como lo demuestra la intervención de Xóchitl Gálvez, Presidenta de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios¹³ durante la presentación de los *Avances de la Declaración de las Naciones Unidas*

¹³ Se trata de una Comisión creada por el gobierno de Vicente Fox y que sustituyó al INI. Está encabezada por una exitosa empresaria indígena y ha caracterizado su quehacer por tres tipos de acciones: obra y servicios

sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en Ginebra (2004), quien resaltó la importancia de avanzar en el reconocimiento del derecho a la protección legal de la biodiversidad y los recursos genéticos existentes en los territorios indígenas, así como a la propiedad intelectual colectiva sobre sus sistemas de conocimiento y tecnologías. Con ello –afirmó– los Pueblos Indígenas estarán en mejores condiciones de enfrentar con más recursos y posibilidades los serios desafíos que plantea una economía globalizada y les permitirá avanzar en la lucha contra la pobreza y promover su desarrollo. Apropiándose del discurso y utilizando en ocasiones los mismos argumentos “modernos” las organizaciones indígenas reclaman, cada vez más, el reconocimiento de su derecho a las tierras, aguas y recursos del subsuelo tanto por parte de la sociedad como del derecho internacional. En este aspecto también encontramos un grave incumplimiento del Convenio 169 de la OIT¹⁴, que define que la utilización del término *tierras* deberá incluir el concepto de *territorios*, “lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los Pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera” (Art. 13).

En el caso de México, parece muy poco probable que estas disposiciones se hagan efectivas porque, además de afectar intereses económicos ya creados a favor de empresas particulares, nacionales y transnacionales, entran en contradicción inmediata con la legislación nacional que, por un lado, considera a la tierra y a los recursos del subsuelo como patrimonio de la nación y que, por otro, ha establecido los mecanismos necesarios para convertir a la tierra en una mercancía más que circula libremente en el mercado, renunciando a la definición de imprescriptibilidad e inalienabilidad que había asignado a la tierra ejidal y comunal por más de setenta años. Tanto es así que -a diferencia de los países que hicieron cambios legislativos y aún constitucionales a partir de la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT- México es el

públicos, incorporación de indígenas en cuadros directivos y un explosivo discurso de defensa de los derechos indígenas, no siempre respaldado con acciones ante violaciones específicas.

¹⁴ Como expliqué líneas arriba, el Convenio 169 establece el derecho de los indígenas de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a *las tierras* que ocupan o utilizan de alguna manera. Establece también el derecho de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural (Art. 7); la obligación de los gobiernos de respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los Pueblos interesados reviste su relación con *las tierras o territorios, o con ambos* y en particular los aspectos colectivos de esa relación (Art. 13); y el reconocimiento y protección del derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan o de utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. (Art. 14).

único que no hace una declaración expresa del carácter inembargable e inalienable de las tierras y territorios indígenas.

1.2.3. La lengua, la educación y la cultura:

Durante muchas décadas la única medida considerada válida para determinar la existencia y dimensión de la población indígena fue su idioma. De hecho, los Pueblos Indígenas en todo el mundo se reconocen por las miles de lenguas diferentes que hablan, la mayoría de las cuales son ágrafas. (Stavenhagen, 1989).

De acuerdo con los censos nacionales de muchos países, entre ellos México, el idioma sigue siendo la única medida para determinar la existencia y cuantía de la población indígena. A pesar de que algunos investigadores consideran que este criterio es reduccionista y que se presta a una apreciación incorrecta de esta realidad, lo cierto es que con base en él las estimaciones oficiales en nuestro país señalan que alrededor del diez por ciento de la población del país es indígena (CENPO, 2000).

En los países latinoamericanos, los Estados se constituyeron sobre la base de una unidad simbólica en la que sólo podía contemplarse una cultura, un idioma, un Derecho. Durante un largo período, la diversidad étnica, lingüística y cultural de la nación fue concebida como un problema para el Estado y para la sociedad, porque el proyecto de Estado-nación sólo pudo ser construido sobre el imaginario de una sola lengua, una sola cultura y un solo orden jurídico. Como resultado de los debates florecidos en el seno de las Naciones Unidas, la situación empieza a cambiar lentamente y junto a las demandas indígenas por mejores condiciones de vida, aparecen las que reivindican el respeto a la cultura. En este marco, el artículo 4º. del Convenio 169 señala que “[...] deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados”. Adicionalmente, el artículo 5º establece que al aplicarse las disposiciones del Convenio, los Estados deberán reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias de dichos Pueblos, y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se le plantean tanto colectiva como individualmente. Mientras en las Naciones Unidas se discute si los derechos

lingüísticos son o no Derechos Humanos de la Tercera Generación, lo cierto es que las organizaciones indígenas, cada vez más conscientes y apropiadas de esta bandera, participan en diversos espacios en donde reclaman las expresiones intangibles y concretas de estos derechos. Los Pueblos Indígenas reclaman su derecho a ser diferentes como un mecanismo de lucha para mantener una identidad propia, para generar etnicidad que les permita visualizar un proyecto común al cual puedan pertenecer.

En este contexto, es fundamental el papel de la lengua. Como sabemos, las lenguas tienen el doble papel de expresar patrones culturales y relaciones sociales, de ahí que Stavenhagen (1989) afirme que una comunidad étnica sin una lengua es una comunidad que agoniza. Aunque de manera tardía, en el caso de México se reconoció así cuando el Poder Ejecutivo estableció en la exposición de motivos de su propuesta de reforma a la Constitución Política Federal de 1992 que “[...] Cada una de las lenguas indígenas está inscrita en un contexto cultural más amplio. A través de él se manifiesta un sistema de conocimientos específicos sobre la existencia y la naturaleza que se expresan en tradiciones que lo transmiten y perpetúa” (DOF, 20/01/92). La diversidad se refleja también en un conflicto lingüístico entre sociedades hegemónicas y subalternas en los programas de educación bilingüe y en la administración de justicia para minorías etnolingüísticas, por eso la disputa por el reconocimiento de los derechos lingüísticos se mueve poco a poco hacia el centro, cuestionando la nueva configuración de los estados nacionales. De esta manera, las políticas del lenguaje, como parte integral de políticas públicas orientadas hacia la diversidad poblacional, emergen como piedra de toque para concebir una nueva relación democrática en estados multiculturales (Hamel y Sierra, 1983).

El artículo 27 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, emanado de la ONU, establece que a las personas que pertenecen a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas *no les será negado* el derecho de usar su propia lengua, lo que es cuestionado por las organizaciones internacionales de Pueblos Indígenas debido a que, además de la tibieza del planteamiento, no aceptan ser reconocidos como “minorías étnicas” (Stavenhagen, 1989). El Convenio 169 de la OIT establece que siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los Pueblos interesados (indígenas) a leer y a escribir en su propia lengua indígena; los gobiernos deberán

tomar medidas adecuadas para asegurar que esos Pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país y para preservar las lenguas indígenas y promover el desarrollo y la práctica de las mismas (Art. 28). También el proyecto de *Declaración Universal sobre Derechos Indígenas*, establece el derecho (de los Pueblos indios) a mantener y utilizar sus propios idiomas, inclusive con fines administrativos, judiciales y otros pertinentes.

En mi opinión, esta última norma parece de difícil aplicación, por lo menos a mediano plazo, porque suponiendo que se superen los prejuicios al respecto, implica contar con un número suficiente de traductores que además de tener conocimientos del campo del Derecho, sean reconocidos por parte del aparato oficial para que realicen el trabajo de interpretación en las relaciones y trámites derivados que los Pueblos establezcan con el Estado o, en su defecto, suponer que los representantes del Estado, responsables de atender aspectos administrativos y judiciales, manejan las distintas lenguas indígenas, que para el caso mexicano ascienden a 62, además de sus respectivas variantes. Nadie parece estar formando profesionales en este renglón, ni siquiera las Universidades Interculturales que han surgido en el país durante los últimos cuatro años y que han focalizado sus esfuerzos en otros campos del conocimiento, incluido el de la lengua, pero no el del Derecho. Aún en las Comisiones Estatales de Defensa de los Derechos Humanos esta pretensión dista mucho de volverse real. Recientemente (La Jornada, 16/12/2005) la Academia Mexicana de Derechos Humanos, con el apoyo financiero de la Unión Europea, elaboró y aplicó un cuestionario -que sólo contestaron 18 ombudsman-, del que se deduce que 82% de ellos no cuenta con traductores o intérpretes y que apenas el 18% tiene un gestor, indispensable para comunicarse con los indígenas y acompañarlos en el trámite de su queja.

En lo que toca a la educación, encontramos referencias en el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*; en el *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, y en la *Convención contra la Discriminación en Materia de Educación* de la UNESCO, entre otros; estos documentos contienen numerosas propuestas de políticas y programas que van desde el reconocimiento de una educación tradicional basada en procesos educativos autóctonos hasta una educación bicultural o intercultural, pasando por modelos de

educación bilingüe. El Relator Especial de la ONU Martínez Cobos (1987) escribe que el derecho de las poblaciones indígenas a la educación no ha sido debidamente garantizado y que los Estados no reconocen a la educación indígena tradicional basada en procesos educativos autóctonos. Este planteamiento empieza a ser retomado, en el caso mexicano, por organizaciones indígenas que reclaman el derecho de establecer y controlar sus propias instituciones educativas, la currícula y los contenidos.

Los planteamientos actuales que los Pueblos Indígenas han venido trabajando son por una educación que responda a las necesidades básicas de aprendizaje de las niñas y niños indígenas, que responda a las expectativas de las comunidades indígenas, que desarrolle las capacidades y habilidades para aprender, construir y desenvolverse en cualquier contexto sin negar su identidad, amor por la lengua y cultura y el respeto a la diversidad, entre algunos aspectos. El bilingüismo, desde la época prehispánica, en la que la lengua náhuatl era la lengua franca, era una característica de la educación indígena; hoy las necesidades de comunicación en castellano han permitido la apropiación de esta lengua por los indígenas; por tanto, ambas lenguas deben ser parte del currículo de educación básica. Sin embargo, la educación indígena no debe reducirse a la enseñanza y aprendizaje de dos lenguas como hasta ahora se ha planteado sino también a la visión de dos mundos que, aunque diferentes, se complementan y potencian el aprendizaje y desarrollo del ser humano. Esto quiere decir que la educación debe estar estructurada a partir de considerar que hay una visión indígena y una visión occidental en la forma de estructurar, organizar y construir el pensamiento. Esto permitirá arribar a un modelo educativo que se sustente en dos lógicas de pensamiento (Regino, 2000).

Las culturas -define Stavenhagen (1990)- son patrones complejos de relaciones sociales, objetos materiales y valores espirituales que dan sentido e identidad a la vida comunal y que constituyen un recurso para la solución de los problemas cotidianos. Hoy en el espacio de los organismos internacionales se discute, sin soluciones satisfactorias si existe un derecho humano a la identidad cultural¹⁵, si éste debe ser protegido por el Estado y qué sucede o debe suceder cuando se encuentran prácticas culturales que atentan contra los Derechos Humanos. Independientemente del concepto de cultura utilizado, lo cierto es que hay una mirada esencialista tanto en los contenidos del discurso estatal como en el de los propios indígenas y sus organizaciones. Muy frecuentemente encontramos expresiones como ésta en la voz de los indígenas “A los que se sienten poderosos en esta tierra, nunca tendrán ni alcanzarán el poder que tenemos los pueblos indios de este planeta, porque nosotros tenemos el poder que no tienen ellos: la fe, la conciencia, la hermandad, la solidaridad humana, la razón y la convivencia armónica y paz por siempre con la madre naturaleza” (García, 2000 s/p).

¹⁵ Memoria de la Reunión Internacional sobre “Derechos Humanos-Derechos culturales”. UNESCO, Holanda 1988

Desde el ámbito antropológico el debate sobre las identidades ha generado una enorme cantidad de discusiones y aportaciones enriquecedoras. Como señala Escobar “[...]sobre todo en contextos de marginación... la cultura se puede convertir en pilar básico de una acción colectiva [...] recreando prácticas culturales locales y adaptándolas a nuevas situaciones extralocales, el movimiento es “resignificado”, genera su propia identidad y puede convertirse con ello en una nueva comunidad para sus miembros” (en Dietz, 2003). Sobre esta discusión existen aspectos que aún no han sido resueltos y que tienen que ver con el ejercicio del poder, tanto desde el Estado como desde los propios Pueblos indios, y con la visión estática que subyace en esta propuesta de protección a la identidad cultural y a la cultura, la cual no permite visualizar el proceso de cambio, adaptación y reinterpretación de las culturas.

Entretanto, la reivindicación a la identidad cultural ya ha sido incorporada por organizaciones indígenas que reclaman, también con argumentos esencialistas y etnocéntricos, el reconocimiento de una identidad opuesta al Estado y distinta a las de otras minorías, tanto en el ámbito internacional como en el doméstico. Gracias a esta lucha, los Pueblos Indígenas brasileños -el 0.17% de la población total- participaron en la construcción de la Constitución de 1988 y lograron un reconocimiento muy significativo como Pueblos con personalidad jurídica, territorios, derechos educativos y administrativos reconocidos. En Colombia -donde representan apenas el 1% de la población total-, se aprobó la Ley de Educación Indígena; en Bolivia se dictó la ley de educación en 1994, que establece la interculturalidad para todo el país sustentada en la participación ciudadana. En Guatemala, -país con el mayor porcentaje de población indígena en América Latina- luego de 35 años de guerra, se firmó un acuerdo de paz que inauguró un espacio político, cultural y educativo para los Pueblos mayas y, en México, país con el mayor aparato institucional para ejecutar las políticas indigenistas en América Latina, un movimiento indígena insurreccional como el EZLN, conquistó amplios foros de discusión y reconocimiento, incidiendo de manera importante en los debates políticos nacionales.

Hoy, en casi todos los países con población indígena se cuenta con instituciones y programas específicos de educación indígena que aunque discursivamente apoyan la preservación y el desarrollo de las culturas y lenguas indias, a la postre se han constituido en un instrumento

para la integración cultural. Sin embargo, me parece que con todo y las dificultades que encuentra el reconocimiento de estos derechos centrados en la cultura y en la educación, será más fácil obtener éstos que los derechos ubicados en otras áreas estratégicas y, que por lo mismo, afectan intereses más tangibles, tal es el caso del reconocimiento de los territorios o la dotación de servicios, crédito, organización política local y regional generada desde el interior y de conformidad a la cultura local.

1.2.4. La autonomía y la libre determinación:

El derecho a la autodeterminación de los Pueblos se consagra desde 1966 tanto en el artículo 1 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, como en el también artículo 1 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Ambos artículos con idéntico contenido señalan: “Todos los Pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”.

En el Convenio 169 no encontramos ninguna alusión y mucho menos el reconocimiento al derecho de los Pueblos Indígenas a la autonomía y a la libre determinación; lo más cercano a esto se incluye en la exposición de motivo o consideraciones preliminares y se expresa así: “[...] Reconociendo las aspiraciones de esos Pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven”. Para muchos, la autonomía y la libre determinación de las comunidades indígenas, en tanto que actor colectivo y núcleo de la etnicidad constituye la alternativa más factible para asegurar la sobrevivencia y florecimiento de los grupos étnicos ante los embates del proceso de globalización (Díaz, 1992). Plantados en esta postura, las organizaciones indígenas en el mundo están exigiendo el derecho de autogobierno y autonomía y rechazan ser reconocidos como “poblaciones” o “minorías étnicas” y no como pueblos argumentando ser las primeras naciones o naciones originales de los territorios que habitan, de los cuales han sido total o parcialmente despojados por procesos de conquista y/o colonización. “[...] la autonomía ha pasado a ser la principal bandera de lucha a escala continental desde fines de los ochenta. El

cambio no es sólo en extensión sino también en profundidad, esto es, la perspectiva sociopolítica se ha enriquecido” (Díaz, 1992:36)

Aunque muchos juristas insisten en que la palabra “pueblo” contenida en los instrumentos jurídicos internacionales citados es sinónimo del término Estado y otros expresan que este derecho atañe únicamente a los países y pueblos coloniales (antes de su independencia) y no a las minorías étnicas, lo cierto es que el problema no es semántico. El problema está en saber quién es el que ha de determinarse y aquello a lo que ha de determinarse. El derecho a la autodeterminación supone el reconocimiento de un status que enfrenta de manera frontal la concepción monista del Estado-nación; tanto es así que esta discusión ha pasado de una comisión a otra en el seno de las Naciones Unidas que prefiere tratar a los Pueblos indios desde la óptica de la prevención de las discriminaciones, eludiendo el problema de fondo. “Al plano de lo colectivo, al del grupo que se ha convenido en designar como pueblo, se ha desplazado hoy lo que siempre -en la filosofía de Occidente por lo menos- se estimo ser la suprema dignidad de la persona humana, concebido como centro inviolable de autodeterminación, con absoluta espontaneidad cogitativa y creadora” (Gómez R, 1982:16). El Derecho de autodeterminación pasó a ocupar la posición privilegiada que se encierra en la siguiente resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas: “El derecho de los Pueblos y de las naciones a la libre determinación es condición indispensable para el goce de todos sus Derechos Humanos fundamentales” (ONU Agenda 21).

En el caso de México, el reconocimiento del carácter multicultural de la nación incluido hace apenas catorce años en el artículo cuarto constitucional, se convirtió en el punto de partida para la demanda de autonomía que reclama el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Congreso Nacional Indígena (CNI).

La autonomía que demandamos no la queremos vivir por afuera de las leyes mexicanas, sino dentro de la Constitución. Con la autonomía no queremos dejar de ser mexicanos, sino formar parte importante en la construcción de este país que nos corresponde a todos [...] La autonomía indígena desde hace mucho tiempo ha estado basada en las normas, tradiciones y reglas que a través de la palabra hablada nos dejaron nuestros antepasados, de hecho esto es algo muy común en todos los Pueblos que habitan el mundo entero (Regino. 2001 s/p).

La demanda de autonomía para los Pueblos Indígenas quedó plasmado en los Acuerdos de San Andrés y más tarde en la propuesta legislativa que, con la aprobación del EZLN, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) presentó ante el Congreso de la Unión en 1996, y que establecía el respeto al "ejercicio de la libre determinación de los Pueblos Indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más Pueblos indios, de acuerdo con las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa" (fracción IX).

Las respuestas a las demandas por el reconocimiento de los derechos culturales o derechos culturales Indígenas en México son múltiples y variadas, van desde argumentos que señalan que se trata de un ejercicio innecesario ya que la Constitución contiene un capítulo muy avanzado que recoge las garantías individuales que protegen a todos los ciudadanos, incluidos los indígenas y que, por el contrario, puede crear falsas expectativas entre los indígenas respecto a mantener o crear un fuero especial en el que podrían verse afectados sus derechos individuales al ser tratados de manera diferente al resto de los mexicanos. Se argumenta que pedir el reconocimiento de derechos diferentes es cuestionar el principio de universalidad, es crear inaceptables regímenes de excepción, derechos especiales, de establecer discriminación positiva (en el mejor de los casos) y, en última instancia, vulnerar uno de los pilares del orden jurídico. Resulta claro que esta postura hace caso omiso de la llamada paradoja "democrática", es decir de la profundización de las desigualdades en nombre de la igualdad, frecuentemente denunciado y cuestionado por los propios indígenas. Para abordar adecuadamente este debate, me parece importante recordar que estas garantías -indudablemente valiosas- tienen como titular al individuo y no a este nuevo sujeto jurídico llamado "Pueblo Indígena". Según la doctrina clásica a cada derecho individual corresponde una acción individual y el titular del derecho es el titular de la acción, por lo tanto no se resuelve el problema de fondo. En otras palabras un individuo no puede reclamar, porque carece de mecanismos procedimentales, derechos de una comunidad o de un colectivo; en todo caso, y si corre con un éxito poco frecuente, se tratará de determinar cuál es el daño que la violación reclamada le ha provocado a él, en lo personal.

Como comentamos anteriormente (apartado 1.1.) el caso de los derechos culturales la titularidad es difusa, es decir, no puede ser individualizada. Su violación –señala otra postura-- tiene un doble carácter ya que conculca el derecho de una colectividad y al mismo tiempo afecta sus derechos individuales, como en el caso de: la prohibición del consumo de drogas rituales; del acceso, posesión y conservación de sitios sagrados; de la protección al medio ambiente y a sus recursos naturales y, sobre todo de la toma de decisiones sobre políticas y obras de desarrollo que afectan los territorios indígenas. Para los Pueblos Indígenas el reconocimiento a sus derechos culturales es la mejor forma de garantizar el ejercicio de sus derechos individuales, los que también consideran irrenunciables y de los que han sido privados históricamente.

Antes de terminar con esta breve revisión sobre la situación de los indígenas ante el reconocimiento y protección de sus Derechos Humanos, parece importante reflexionar sobre la reciente conclusión -en 2004- del *Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo* establecido mediante la resolución 48/163 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta resolución de la ONU fue trabajada conjuntamente por numerosas organizaciones y representantes de Pueblos Indígenas, quienes estaban convencidos de que el Año Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo

[...] no fue suficiente para hacer comprender nuestra cultura y resolver los problemas ancestrales que enfrentamos. De esta forma se podría contribuir al fortalecimiento de la lucha de nuestros legítimos derechos a nivel mundial y de un nuevo orden de relaciones entre Pueblos Indígenas no indígenas, así como con los gobiernos e instituciones diversas. El Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo es una invitación a la población mundial a rectificar con acciones, los miles de años que los Pueblos Indígenas hemos vivido la intolerancia e hilvanar hacia el nuevo milenio una paz digna y justa para todos los Pueblos del mundo (Menchú Tum, 2001).

La meta de esta resolución era fortalecer la cooperación internacional para la solución de los problemas con que se enfrentan los Pueblos Indígenas en esferas tales como los Derechos Humanos, el medio ambiente, el desarrollo, la educación y la salud, además de alentar la discusión sobre nuevos instrumentos que permitan una plena y decidida participación de los indígenas, en los temas que les interesan. Independientemente de que no es posible ignorar que se trató de un logro, en el que participaron numerosos Pueblos Indígenas, y de un avance en el

diálogo entre los organismos internacionales, los gobiernos y los Pueblos Indígenas, lo cierto es que los resultados no fueron los esperados: millones de indígenas en todo el mundo, especialmente en América Latina, siguen debatiéndose en condiciones de extrema pobreza, y los compromisos por parte de los distintos gobiernos en torno al reconocimiento, respeto y apoyo a sus derechos de Primera, Segunda y sobre todo Tercera Generación, siguen siendo muy endebles.

En el seno de las Naciones Unidas, a pesar de haber pasado una década, no ha sido posible concluir tampoco los trabajos para la elaboración de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Después de 10 años de negociaciones se designaron a cuatro grupos de facilitadores para tratar, respectivamente, los temas de autodeterminación, tierras y territorios y los temas transversales, así como un posible paquete de artículos que podrían ser adoptados por el grupo, e incorporarlos en la agenda de un nuevo periodo de sesiones. Durante el cierre de los trabajos del segundo periodo de sesiones del *Grupo de Trabajo para la Elaboración de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, la delegación mexicana encabezada por Xóchitl Gálvez, titular de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios (CONADEPI), instó a los delegados de otros países y a los representantes de distintas organizaciones indígenas del mundo a promover el desarrollo de un lenguaje jurídico que permita comprender correctamente las diversas realidades, ya que los conceptos tradicionales del derecho no se pueden aplicar de manera automática sin generar roces y confrontaciones, situación que ha sido identificada por muchos como el principal obstáculo para emitir la Declaración.

1.2.5. El Derecho Indígena:

Debido a que esta categoría constituye el eje sobre el cual se desarrolla esta investigación, será abordada a profundidad más adelante (ver apartados 1.3. a 1.5.). Ahora, basta con insistir en que la demanda por el reconocimiento del Derecho Consuetudinario, Costumbre Jurídica, Derecho Indígena o Sistemas Normativos indígenas aparece muy recientemente en el catálogo de las reivindicaciones de los grupos étnicos, al lado de otra demanda, persistente, relativa a la mejor impartición de justicia. Se trata de una aparición que no por tardía es menos firme y que parece ir fortaleciéndose de manera acelerada, lo que puede explicarse por la asociación que,

en el marco del Derecho internacional, suele hacerse entre Pueblo, autonomía, identidad y Sistemas Normativos propios, pero también por los señalamientos continuos por parte de los grupos indígenas y organizaciones civiles que les apoyan, en el sentido de que la falta de reconocimiento ha sido fuente de una violación sistemática de los derechos culturales de los Pueblos indios, y que, por tanto, el reconocimiento de las diferencias resulta ya impostergable. De acuerdo con Beller:

En una sociedad asimétrica, resulta insuficiente el reconocimiento de derechos fincados en el principio de igualdad formal. Si se asume la situación de injusticia y desigualdad en que viven los grupos indígenas, se debe considerar que sus derechos no pueden reducirse a una formulación ajena a sus condiciones concretas de existencia. Tampoco pueden reducirse a una simple declaración, sino que deben convertirse en un instrumento para el progreso material y cultural de los indígenas. La aceptación histórica de la Costumbre Jurídica de los grupos indígenas se inscribe en un largo proceso político e ideológico que transita del reconocimiento de la igualdad de todos los seres humanos a la aceptación de las diferencias peculiares de los diversos grupos de la sociedad contemporánea, en la que deben prevalecer los principios de tolerancia y de solidaridad, especialmente frente a aquellos que resultan social y económicamente más desprotegidos (1994:23).

De esta manera y en muy poco tiempo, el reclamo del respeto a los Sistemas Normativos conocidos como "*Usos y Costumbres*", "*Derecho Consuetudinario*" o "*Derecho indígena*", se ha convertido en un marcador étnico y en un reclamo de los grupos indígenas y movimientos étnicos de carácter regional o nacional, pero también ha sido validado por la sociedad y por el Estado de los distintos países latinoamericanos al reconocerlo en el texto constitucional. Esta reivindicación y los problemas derivados de su ejercicio suscitan distintas posiciones que frecuentemente publican sus argumentos en los distintos periódicos nacionales: unas que señalan que abrir este espacio significa condenar a los Pueblos Indígenas a un estado de mayor indefensión al interior de sus comunidades, porque estarían sujetos a las violaciones de los derechos individuales que frecuentemente cometen las autoridades tradicionales constituidas en cacicazgos; y otras, que señalan que sólo en el reconocimiento de la diversidad cultural y del pluralismo jurídico podemos acceder a un Estado democrático y a una verdadera justicia.

Efectivamente, las acusaciones respecto de las frecuentes violaciones a los derechos individuales de los indígenas por parte de sus propias autoridades, y de todos en contra de las mujeres y jóvenes, han formado parte de los argumentos en contra del reconocimiento de los Sistemas Normativos indígenas. Sin embargo, cada vez más los indígenas aceptan y reclaman el marco de los Derechos Humanos de Primera, Segunda y Tercera Generación, tal es el caso

de México. Recordemos que en San Andrés Larrainzar se acordó -y así quedó reflejado en la propuesta de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena que veremos más adelante- que la referencia a los Derechos Humanos sería el marco normativo que debe respetarse en el ejercicio de la autonomía indígena y en la práctica de los Sistemas Normativos, lo que constituye uno de los ejes de la nueva relación del Estado y los Pueblos Indígenas. También en este terreno, el abogado indígena López Bárcenas comentó durante una conferencia de prensa:

[...] Cuando planteamos que se deben reconocer nuestros Sistemas Normativos se nos responde que si existieran no sería posible reconocerlos porque rompen con la unidad del orden jurídico nacional. Cuando un jurista afirma eso peca de ignorancia o de mala fe. Los sistemas jurídicos basan su unidad en su norma fundante que se manifiesta en la Ley Suprema de un estado y en las formas de creación de las normas que lo integran, no en las materias de que tratan dichas normas. Los Sistemas Normativos indígenas son una realidad y se manifiestan en las formas de organización que por años han mantenido a pesar de todas las agresiones sufridas. Que no estén escritos y sus órganos de creación y aplicación de tales normas no están diferenciados del resto de la sociedad no impide que existan y se apliquen. Exigir que el Estado los reconozca no es ningún disparate. En el mundo existen sistemas jurídicos en donde la costumbre puede rebasar a la norma pero en el caso nuestro sólo es válida si la ley determina su aplicación. Por eso no aceptamos que se hable de usos y costumbres en lugar de Sistemas Normativos. Queremos que la ley y la norma indígena tengan igual jerarquía y que donde sea necesario reformar la ley para que esto sea posible se haga, lo mismo que desterrar aquellas normas consuetudinarias que atenten contra Derechos Humanos. Esto no atenta contra el orden jurídico, más bien lo enriquece. Lo que contradice al sistema jurídico es seguir escondiendo la realidad y dejar que los Pueblos Indígenas sigamos viviendo en la ilegalidad” (2004 s/p).

Por parte del Estado, el reconocimiento y respeto de los Derechos Humanos individuales y, por parte de los indígenas, el reconocimiento de los Derechos Humanos Colectivos o Culturales, se han puesto como condición para el reconocimiento y ejercicio de los Sistemas Normativos indígenas. Sin embargo se trata de un elemento sumamente complejo que amerita un mejor análisis y una mayor discusión; efectivamente, parece necesario rescatar el referente de los Derechos Humanos como estrategia para eliminar prácticas que afectan a la dignidad humana individual y colectiva, pero a partir de un proceso que además de establecer los mecanismos coactivos que eviten que estas violaciones continúen presentándose, favorezca la apropiación acelerada del tema como el marco de los valores de la población indígena, lo que por cierto ya está sucediendo en muchas regiones de México, especialmente en los municipios autónomos fundados por los zapatistas. Esta apropiación se explica, por lo menos en el caso mexicano, a partir de la persistente acción de los organismos no gubernamentales, del trabajo de instancias oficiales que han promovido la difusión de los Derechos Humanos -como el INI, la CONADEPI y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o sus homólogas

estatales- pero también y sobre todo a partir de la protesta de grupos de mujeres indígenas de distintos grupos étnicos, especialmente de los involucrados en el levantamiento zapatista, que han encontrado en la discusión de los derechos culturales, un espacio para visualizar la forma en que se violentan sus derechos individuales. La lenta y paulatina apropiación del discurso de Derechos Humanos por parte de las comunidades indígenas ha permitido denunciar injusticias cometidas por autoridades estatales y locales, y modificar algunas prácticas culturales que violentan a las mujeres, pero también ha repercutido en los propios Sistemas Normativos que han debido actualizar sus formas de regulación, de ahí que no sea extraño que la referencia a los Derechos Humanos sirva para vigilar el ejercicio de la autoridad local, mostrando que los Sistemas Normativos y las jurisdicciones indígenas son dinámicos y susceptibles de cambios a partir de la interacción con otros sistemas pero también, y de manera destacada, de la autorreflexión.

En lo que toca a una mejor impartición de justicia por parte del aparato judicial, el Convenio 169 de la OIT establece -en sus artículos del 8 al 12- un conjunto de disposiciones legales cuyo objetivo se vincula al respeto y reconocimiento de la existencia del Derecho Consuetudinario o de los Sistemas Normativos indígenas. Estas disposiciones, que tienen límites muy acotados, parten de considerar la identidad de los Pueblos indios como el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales, políticas y aún religiosas. Así, se establece -entre otros aspectos- que los jueces al aplicar la legislación nacional deberán tomar debidamente en consideración las costumbres de los Pueblos indios y de reconocer su derecho a conservar sus instituciones y métodos para la represión de delitos cometidos por sus miembros, *siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos*; que los Pueblos interesados deberán ser protegidos contra la violación de sus derechos y que podrán iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos.

Por otro lado, hay que señalar que el proyecto de Declaración Universal sobre los Pueblos indios contiene un artículo que establece: “El derecho (de los Pueblos indios) a participar

plenamente en la vida política, económica y social de su Estado y a que su carácter específico se refleje debidamente en el sistema jurídico y en las instituciones políticas, con la debida consideración y reconocimiento de las leyes y costumbres indígenas”. La coexistencia del Derecho positivo y de los Sistemas Normativos indígenas es causa permanente de conflictos.

“Cuando ese derecho tradicional sigue teniendo vigencia entre las poblaciones indígenas [tal es el caso de México] surge la coexistencia de sistemas jurídicos. Mientras en unos países no se reconoce vigencia alguna a las leyes y costumbres jurídicas indígenas ante la innegable realidad de la persistencia de esas normas jurídicas, en otros países sí se ha reconocido la existencia de estas últimas para ciertos efectos”. (Martínez Cobos, 1987:16).

Se trata de un problema sumamente complejo tanto en lo que se refiere a las consideraciones teóricas y académicas de las distintas posiciones al respecto, como en su aplicación (ver apdo. 1.3). Es en este marco general del reconocimiento y respeto de los Derechos Humanos de los indígenas y con el objetivo último de analizar las posibilidades de establecer un pluralismo legal, capaz de reconocer la existencia de diversos Sistemas Normativos y de promover la coexistencia entre éstos y el Derecho Positivo, que revisaremos las dificultades derivadas del enfrentamiento entre la concepción monista y la pluralista del derecho.

1.3. El positivismo y la concepción monista del derecho *versus* el pluralismo jurídico.

El actual debilitamiento del Estado-nación como modelo exclusivo de organización social, ha venido acompañado de fenómenos de reivindicación étnica y resurgimiento de identidades nacionales cuyos actores exigen un lugar destacado en el orden mundial. En este contexto, los Pueblos Indígenas toman una nueva importancia como sujetos políticos y como interlocutores reconocidos por las nacionalidades estatales dominantes. La antropología política y jurídica se enfrenta, hoy en día, al estudio de uno de los ejes centrales de esta lucha colectiva por el control de los espacios estatales, el de la legalidad. Es en esta arena donde toman nuevo significado los valores identitarios, a partir de conceptos como: pluralidad, diversidad o etnicidad, y donde la recuperación y redefinición de identidades y de costumbres indígenas tomará sentido y brindará un resultado práctico (Munguía, 2000).

El reconocimiento tardío de la diversidad cultural en países latinoamericanos, y de manera especial en México, no se ha traducido aún en la aceptación de una pluralidad normativa o jurídica. De acuerdo con Silvina Ramírez (1998) no es posible pasar de comprender o incluso de aceptar la diversidad cultural a una pluralidad jurídica si no se revisan, aunque sea someramente, las discusiones que sobre este asunto se están dando en el campo filosófico-político, antropológico, sociológico, histórico y jurídico y de éstos interrelacionados.

En el campo de la filosofía política, la polémica se ubica desde la década de los años 80 del siglo XX, entre teóricos comunitarios y liberales, y tiene como punto de partida la definición del sujeto del derecho. Es a partir de definir a la comunidad o al individuo como la unidad o sujeto para el ejercicio de los derechos, que se discute cuál es el mejor modo de proteger a las minorías étnicas, asumiéndose -en consecuencia- posiciones radicalmente distintas. Recientemente han surgido algunas posiciones intermedias que proponen el ejercicio de determinados derechos sobre el individuo, pero que consideran indispensable visualizar y destacar la importancia que, para el individuo y para el ejercicio de su derecho, reviste la membresía a un grupo étnico.

En cuanto a la perspectiva antropológica y sociológica, ambas se encuentran estrechamente vinculadas. La sociología jurídica se ha ocupado de la introyección de las normas culturales por parte de los individuos y ha convertido al pluralismo jurídico en una categoría muy importante que indujo al reconocimiento de otras esferas jurídicas frente al Estado; el concepto de “fuentes del derecho” se amplía y la producción jurídica excede o rebasa la actividad estatal (Borello, 2000). La sociología jurídica también ha intentado zanjar -junto con la antropología- cómo se determina la condición de indígena y cómo se resuelve el problema de la identidad. En otras palabras, de lo que se trata es de deslindar cuándo un individuo puede identificarse como miembro de una etnia determinada, y a qué se le llamarán pautas culturales; cómo se define la cultura, y cuáles son los componentes de un sistema de regulación social que tiene características específicas que lo diferencian radicalmente de aquel en el que nos encontramos inmersos, es decir del Derecho Positivo. También son importantes los aspectos históricos ya que comprender las distintas posturas que ha asumido el Estado en su relación con las poblaciones indígenas permitirá comprender el *status* que han asumido

estos individuos y su mayor o menor importancia en la correlación de fuerzas establecidas. Anteriormente planteamos que una de las nuevas demandas de los movimientos indígenas se inscribe en el campo del Derecho. Efectivamente, junto a los viejos reclamos por un mejor acceso a la justicia estatal, los Pueblos Indígenas han empezado a demandar el reconocimiento de sus propios Sistemas Normativos; de ahí que el Estado moderno enfrenta un desafío de gran envergadura que cuestiona los cimientos mismos sobre los que se ha levantado: admitir que junto al Derecho Positivo -al que consideraba como el único regulador de la vida en sociedad- y durante siglos, han existido y coexistido Sistemas Normativos que regulan la vida en sociedad de determinados grupos de población, los Pueblos Indígenas . En otras palabras, uno de los desafíos que la diversidad cultural plantea al Estado moderno es, precisamente, la admisión de la existencia en un mismo ámbito territorial de modos diferenciados de resolución de conflictos. Y los Pueblos Indígenas reclaman el respeto al ejercicio de sus propios Sistemas Normativos, reclamo que exige medidas, destinadas a beneficiarles, que en muchas ocasiones son incompatibles con la voluntad de las mayorías.

La relación entre principio de mayoría y protección de las minorías no deja de ser una relación conflictiva, que se agudiza cuando las demandas provienen de Pueblos Indígenas cuyas características especiales no sólo los convierten en sujetos de derechos, sino que los habilita para reclamar el control de sus propias instituciones y formas de vida; a dirigir y controlar su desarrollo económico; y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los estados en que viven. Muchos gobiernos, académicos y analistas políticos consideran que la existencia de una organización social, tradiciones, costumbres jurídicas y mecanismos propios para la designación de autoridades indígenas constituye una forma de separatismo peligroso y una violación a la igualdad de todos ante la ley establecida en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y en los Derechos nacionales fundados en un modelo positivista, esto es, monista. En el terreno de las ciencias sociales, la evolución histórica del debate internacional al respecto de esta discusión, ha sido resumida por Kymlicka (en Carbonell 2001:88) en los siguientes términos:

- *Primera etapa.* Abarca la década de los años setenta y ochenta y en ella los derechos de las minorías se identifican con el comunitarismo, es decir con una posición teórica que pretende el reconocimiento de Derechos culturales propios de las minorías (grupos étnicos)

versus una posición liberal que defiende los derechos individuales y los principios de individualismo moral o de autonomía individual.

- *Segunda etapa.* En ella se reconoce que -desde el liberalismo- se puede dar cabida a los derechos de las minorías, sobre todo cuando estas no rechazan la modernidad. Incluso se proponen protecciones adicionales para que estas minorías puedan disfrutar de la modernidad en condiciones equitativas respecto de la mayoría. Se empieza a hablar de normas y políticas compensatorias y de discriminación positiva. El debate se mueve dentro del liberalismo, en torno a las formas particulares de entender el problema, proponer soluciones y llevarlas a la práctica.
- *Tercera etapa.* En la que nos encontramos actualmente, parte del consenso sobre un "culturalismo liberal" que ha permitido avanzar en el desarrollo de políticas multiculturales muy concretas. Se abandona la idea de que la justicia social puede ser definida en términos de reglas que no hagan caso de las diferencias y de la neutralidad del Estado; se propone un Estado democrático protector de las naciones y de las identidades que conviven en su interior, sean estos productos de la existencia de Pueblos originarios o de migraciones.

Entre las ideas prevalecientes durante la primera etapa, destaca la de la identidad entre el Estado y el Derecho, que proviene de la teoría jurídica positivista formulada originalmente por Kelsen: “La soberanía es la expresión de la exclusividad de la validez de un Sistema Normativo. Presupuesto de orden jurídico estatal como soberano, el hombre no puede hallarse sometido jurídicamente sino a un solo orden: el orden estatal” (1934:69). Norberto Bobbio explica el origen de este concepto:

“La teoría estatalista del Derecho es el producto histórico de la formación de los grandes Estados que surgieron de la disolución de la sociedad feudal. Esta sociedad fue pluralista, es decir formada por varios ordenamientos jurídicos, que se oponían o que se integraban: por encima de los que hoy son Estados nacionales, había ordenamientos jurídicos universales como la Iglesia y el Imperio, y había ordenamientos particulares por debajo de la sociedad nacional, como los feudos, las corporaciones y los municipios. También la familia, considerada en el pensamiento cristiano como una sociedad natural, era en sí misma un ordenamiento. El Estado moderno se fue formando a través de la eliminación y/o absorción de los ordenamientos jurídicos inferiores en aras de un Derecho superior que norma a la sociedad nacional. Se trata de un proceso largo que desembocó en lo que se identifica como una de las características más importantes de los Estados Nacionales, la monopolización de la producción jurídica... Si por *poder* entendemos, entre otras acepciones, la capacidad que tienen ciertos grupos sociales para promulgar normas de conducta válidas para todos los miembros de la comunidad, y de hacerlas respetar a partir de la construcción e interiorización de consensos y/o con el recurso de la fuerza -el llamado poder coactivo-, debemos admitir que la formación del Estado moderno corrió paralelamente a la formación de un poder coactivo cada vez más centralizado y, por lo tanto, a la

supresión gradual de los centros de poder inferiores, lo que tuvo como consecuencia la eliminación de todo centro de poder de producción jurídica que no fuera el mismo Estado. La tendencia a identificar Derecho con derecho estatal, que todavía hoy existe, es la consecuencia histórica del proceso de concentración de poder normativo y coactivo que caracterizó al surgimiento del Estado nacional moderno. (1998:9)”

En el campo del Derecho se registra un debate encendido entre liberales identificados plenamente con la teoría monista del derecho (un Estado igual a una nación, igual a una cultura, igual a un derecho e igualdad de todos ante la ley) y los comunitaristas, quienes son acusados de "[...] pedir la entrega de la sustancial soberanía del individuo formulada por Hegel". (Walzer, 2001:160).

En el plano teórico hemos encontrado diversas corrientes que conforman lo que se conoce, desde el Derecho, como pluralismo jurídico y que surgen como respuesta a la aspiración monopolista y centralizadora del Estado. Entre ellas, destaca la “teoría de la institución” representada por Santi Romano, que sostiene que en la concepción normativa del derecho el elemento decisivo es la organización ya que cuando un grupo se organiza para establecer un orden, se transforma en *sociedad jurídica*. Por otro lado, durante las últimas décadas, el francés Jean Carbonnier ha desarrollado diversos argumentos sobre el pluralismo jurídico y ha señalado, junto con otros autores, que nuestra época ha puesto el monismo en cuestión y de nuevo la diversidad ha invadido el medio jurídico, “[...] hay que admitir como hipótesis fundamental la idea de que no tenemos que habérmolas sólo, en un territorio dado, con un único derecho, que sería el estatal, sino con una pluralidad de derechos concurrentes” (en Borello, 2000 s/p). Hoy, parece haber un consenso en el campo del Derecho en lo que toca a concebir el pluralismo jurídico como la producción de normas válidas para un grupo o sociedad que pueden ser aplicadas de manera coercitiva, cuyo surgimiento responde tanto a la excesiva actividad del Estado como a la ausencia de éste, pero acotando que la fuente final de reconocimiento o validez es otorgada por el Estado ya que únicamente así podrá tener fuerza jurídica y ser aplicado. En contraste, desde el punto de vista antropológico y sociológico, la existencia de otros órdenes normativos diferentes al Estatal se explica a partir de la diversidad cultural y de las distintas formas de organización ligadas a una identidad y a una historia determinada: la de los Pueblos colonizados americanos. Se discute sobre todo el tema de la justicia de la ley de y para todos, un tema central en el Derecho, y se construyen respuestas a los señalamientos en el sentido de que no se trata de reconocer los derechos del "otro" -en este

caso de los Pueblos Indígenas- sino de reconocer la igualdad de derecho dentro de un discurso de la diferencia (Taylor, 1993).

Por otro lado, resulta claro que esta resistencia a aceptar los efectos de la diversidad cultural desde el campo del Derecho, proviene también de un paradigma distinto al monismo del Derecho y que tiene como fundamento el principio de la igualdad como el único camino a la justicia. Efectivamente, este principio y el desarrollo teórico y práctico que de él se derivan en el campo del Derecho imposibilitan a sus seguidores para realizar distinciones con el fin de evitar incurrir en un "tratamiento diferente". En consecuencia, las respuestas del Estado moderno ante las demandas indígenas en este terreno son muchas; van desde otorgar una mayor representatividad a los Pueblos Indígenas en los Congresos Legislativos o Parlamentos, hasta mostrar una mayor sensibilidad hacia sus pautas culturales, a través del establecimiento de mecanismos procesales que permiten reconocer el "error de comprensión culturalmente condicionado" en algunos juicios, pasando por la creación de un ombudsman indígena; de Agencias de Ministerio Público o fiscalías adjuntas en materia indígena, acciones todas que se nutren de un discurso liberal que afirma que los derechos individuales pueden dar respuestas a reivindicaciones colectivas en términos de una protección específica de sus identidades. Sin embargo, reconocer la posibilidad de que coexistan otros órdenes normativos que califican de manera distinta los mismos hechos resulta inadmisibles, se trata de una posibilidad fuera del marco.

A pesar de todo lo expuesto, sin embargo y como parte del proceso de democratización que responde también a las demandas de los movimientos indígenas, durante las últimas décadas se registra en América Latina, un movimiento constitucional que incorpora -en el rango de norma fundamental- un reconocimiento expreso de la diversidad y más específicamente de las diversas formas en que las distintas culturas tienen de resolver sus propios conflictos. Este esfuerzo coincide o se deriva de la propuesta internacional establecida por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que señala "Los Estados deben tomar medidas positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base

de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social” (1993).

El caso de Bolivia (1967) constituye un antecedente importante ya que fue la primera Constitución en reconocer los derechos sociales, económicos y culturales de los Pueblos Indígenas que habitan el territorio nacional. Como resultado de esta gran reforma se aseguró a las autoridades naturales de las comunidades indígenas el ejercicio de sus funciones de administración y aplicación en normas propias para la solución de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no se haga de forma contraria a la propia Constitución.

Por su parte, la Constitución de Brasil (1989) estableció un Capítulo especial, titulado "De los indios" en el que se les reconoce sus organizaciones sociales, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones y sus derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, siendo competencia de la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer respetar sus bienes. Más tarde y ya tomando como referente el Convenio 169, Perú adoptó en 1993 un capítulo especial en su constitución en el cual se estableció la autonomía de las comunidades campesinas y nativas, y el ejercicio de funciones jurisdiccionales conforme al Derecho Consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona; estableciéndose en la ley las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial. La Constitución Argentina (reformada en 1994) establece entre las atribuciones del Congreso el reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Indígenas argentinos; garantiza el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; y reconoce la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan. La reforma constitucional en Ecuador (1999), reconoció algunos derechos a la población indígena respecto al uso de sus propias lenguas y al impulso de un modelo bicultural en educación, además de obligar al Estado a nombrar defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas. Guatemala (1998), estableció el reconocimiento, respeto y promoción de las formas de vida costumbres, tradiciones, formas de organización social, idiomas y dialectos, así como de las tierras y cooperativas agrícolas indígenas. Finalmente, la constitución colombiana (1991), estableció algunas importantes normas sobre los Pueblos indios, denominando a los espacios regionales que éstos ocupan

Entidades Territoriales Indígenas y estableciendo que serán gobernadas por Consejos conformados y reglamentados según usos y costumbres de las propias comunidades. De acuerdo con la reforma, estos consejos tienen atribuciones para: velar por la aplicación de las normas legales sobre los usos del suelo y el poblamiento de sus territorios; para diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; para representar a los territorios ante el Gobierno Nacional, y tienen, además, un fuero jurisdiccional en las comunidades indígenas. En lo que toca al caso de la Constitución Política Mexicana, las reformas en materia indígena fueron realizadas primero en 1992 y después en 2001 y serán abordadas para su análisis en el capítulo III de este trabajo.

El conjunto de reformas efectuadas en América Latina permiten constatar, por un lado, los logros de los movimientos indígenas pero también la importancia que para los distintos Estados latinoamericanos ha adquirido la incorporación de normas que dan cuenta de la diversidad cultural en su ordenamiento jurídico, lo que marca el inicio de un proceso de transformación, que puede llegar a ser muy profundo, tanto en la legislación como en los aparatos de impartición y administración de justicia, así como de los planes y programas para el desarrollo. Cabe destacar, sin embargo, que el reconocimiento que estos Estados han hecho de los derechos indígenas, al igual que en el Derecho Internacional, no otorga el derecho a la autodeterminación externa o soberanía sino únicamente lo que se ha llamado determinación interna. En otras palabras, existe un consenso internacional respecto a que los derechos de estos Pueblos están limitados por el principio de integridad territorial de los Estados. Quizá por ello, algunos estudiosos del Derecho Constitucional sostienen que el interés de los legisladores ha ido detrás incluso del interés político relativo al reconocimiento de algunos derechos en este tema (Carbonell, 2001; Irygoyen, 1999). Esta situación se la explican, particularmente en el caso de México, a partir de la carencia de definiciones teóricas que superen a la teoría monista del Derecho y sus categorías de *universalidad* de los derechos fundamentales, o, de *igualdad* de los sujetos ante la ley. Otros autores atribuyen el lento avance en materia de reconocimiento de los derechos indígenas, al escaso efecto práctico que las disposiciones constitucionales referidas a la protección y/o el reconocimiento de los grupos étnicos han producido en el ejercicio del Derecho. Algunos más coinciden en señalar que las

confusiones conceptuales provienen de lo que denominan una pobre aplicación del Derecho en este terreno.

[...] el poco frecuente entusiasmo por salvaguardar las llamadas identidades colectivas y la proliferación de congresos y convenios internacionales animados por el loable fin de poner coto a la injusticia y la discriminación han provocado también una serie de confusiones conceptuales y valorativas en el campo de la política, la ética y el derecho. Lo malo de este tipo de confusiones es no sólo la desazón teórica que provocan sino, lo que es peor, que en la práctica las medidas que se proponen sean puramente retóricas (Garzón 1997:10).

Lo cierto es que la discusión sobre el *multiculturalismo* abarca hoy temas relativos a la protección jurídica de las distintas culturas que conviven al interior de un Estado, replanteando también los derechos individuales y la tolerancia hacia prácticas no liberales de grupos específicos, que rechazan alguna manifestación de progreso o modernidad para llegar incluso al propio concepto de *cultura* y de las *identidades* que, de acuerdo con Vallespin (en Carbonell, 2001), se ha convertido en la primera fuente de contenciosidad política de nuestro tiempo.

1.4. El debate en torno al derecho a un Sistema Normativo propio.

Antes de puntualizar algunos aspectos relacionados con la definición (los reclamos) de los Pueblos Indígenas su derecho a un Sistema Normativo propio, resulta necesario establecer algunos conceptos (que me parecen) fundamentales. De los conceptos revisados para este trabajo no hay uno más vago que el de “pueblo”, lo mismo lo encontramos aplicado a un clan, a una tribu, a una etnia, a una nacionalidad o a un Estado-nación. Antes de la Segunda Guerra Mundial, el derecho internacional no había incorporado ninguna mención expresa de un sujeto colectivo denominado “pueblo”. Sin embargo, prácticamente desde su fundación en 1948, la ONU yuxtapuso a los derechos individuales la figura de “derechos de los pueblos”¹⁶ que actualmente aparece en el derecho internacional ligado al Derecho a la Autodeterminación. Para algunos autores, la ONU toma en cuenta al menos dos características para aplicar el concepto de Pueblo a una entidad colectiva: poseer una identidad evidente y con características propias y una relación con un territorio, aún si el Pueblo en cuestión hubiera sido expulsado de él y reemplazado por otra población (Critescu en Villoro, 1981). Para otros,

¹⁶ Artículo 1 y 55 de la Carta de las Naciones Unidas.

en cambio, el concepto “pueblo” supone cualquier forma particular de comunidad humana unida por la conciencia y la voluntad de constituir una unidad capaz de actuar en vistas a un porvenir común.

No todos los grupos étnicos son Pueblos Indígenas. Desde el punto de vista jurídico la palabra “pueblo” no se aplica a un conjunto de individuos del mismo grupo étnico, que no se encuentran agrupados y no tienen conciencia de compartir una identidad y proyectos comunes y que además no tienen alguna liga con un territorio. En el derecho internacional estos grupos son llamados *minorías*. Según el Derecho internacional vigente, los pueblos tendrían derecho a la autonomía no así las minorías. De ahí que los Estados-nación homogeneizantes insisten en aplicar el término minoría para todo grupo étnico mientras que las etnias que luchan por su autonomía reclaman su carácter de Pueblos. Esto explica en parte que el documento de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas continúe en estado de proyecto desde 1992. Muchos estados cuestionan el reconocimiento de autodeterminación para los Pueblos Indígenas, así como el concepto de derechos grupales o comunitarios establecido en la Declaración.

Desde el comienzo se ha criticado la palabra “pueblo” en el contexto de los Derechos Humanos, especialmente en relación a los Pueblos Indígenas: de ahí el nombre de "Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas". Los estados se resistieron a la palabra "pueblos" en 1982, llamándolo Grupo de Trabajo sobre *Poblaciones* Indígenas. Brasil, por ejemplo, desde el principio planteó el tema de la palabra "pueblos" y quiso quitarle la "s" a pueblos. Las razones son muchas y diversas. Algunos estados temen que la adopción de la Declaración lleve a su disgregación. Temen que los Pueblos Indígenas que habitan dentro de sus fronteras utilizarán la declaración para justificar su independencia. Otros argumentan que si los Pueblos Indígenas gozaran de autodeterminación, podrían utilizar este derecho para obstaculizar la intención de los estados de realizar proyectos de desarrollo en tierras Indígenas. Los estados también temen verse obligados a compartir con los Pueblos Indígenas los beneficios del desarrollo; asimismo, hay estados que tienen miedo de perder su control sobre las tierras indígenas. Otros estados expresaron su temor de estar obligados a devolver la tierra, y muchos señalan que reconocer la autonomía de los Pueblos Indígenas su derecho a ser normados por

sus propios sistemas jurídicos propiciaría un ambiente de violencia y violación de los Derechos Humanos de los propios indígenas.

Como señalamos anteriormente, la reivindicación de los Sistemas Normativos indígenas es promovida por los propios grupos étnicos, entre otras causas, porque en el marco del Derecho internacional suele asociarse como un elemento constitutivo de identidad y como requisito indispensable para obtener la categoría de Pueblos, y, por tanto, de tener derecho a la libre determinación y a la autonomía; así lo han entendido algunos juristas y antropólogos que apoyan estas demandas (Gómez, 1990). Los Sistemas Normativos de los Pueblos Indígenas constituyen un referente central para comprender la diferencia cultural y la puesta en práctica de la autonomía en las jurisdicciones indígenas, además de que -como lo muestra el siguiente discurso pronunciado en el Congreso Nacional Indígena, el reclamo del respeto a los Sistemas Normativos conocidos como "*usos y costumbres*", "*Derecho Consuetudinario*" o "*Derecho indígena*"- se ha convertido en un generador de etnicidad:

La realidad de nuestros Pueblos la vigencia y eficacia de nuestras costumbres y tradiciones, son las razones que podemos argumentar para sustentar nuestros derechos legítimos no reconocidos en las leyes de nuestro país. Con ello, en el mejor de los casos logramos evitar injerencias graves en la vida de nuestras comunidades o persuadir de que nuestras autoridades indígenas han aplicado una "norma" producto de nuestra cultura propia. Hasta hoy ¡No ha habido un marco legal que reconozca nuestro proceder y nuestras maneras propias de ser!... Para las autoridades Estatales sólo es Derecho lo que es discutido, sancionado y publicado por el estado; lo demás, aún cuando tenga carácter obligatorio y sea eficaz para la resolución de los conflictos y logre la armonía en las comunidades, no tiene validez y no puede ser aplicado por ellos. Argumentan: 'A la autoridad sólo le está permitido hacer lo que la ley le ordena', y obviamente nuestros derechos no están en la ley... ¿Qué hacer entonces para que estos derechos tengan validez y puedan ser aplicados con plena fuerza? La respuesta es sencilla: lograr que nuestras demandas y reivindicaciones -conocidos como derechos indígenas- se conviertan en contenidos legales en la Constitución. (CNI, 1999).

Efectivamente, se trata de un reclamo que ha sido validado por la sociedad que la considera una demanda justa y por los Estados que los han reconocido en sus textos constitucionales. Parafraseando a Iturralde (1990), también es cierto que la historia de la relación entre el Estado y los Pueblos indios está llena de conflictos diversos asociados a un complejo proceso de despojo y resistencia que han sido resueltos, en su mayoría, en el ámbito de la legalidad y cuyos resultados dependen de la ampliación del dominio estatal o del fortalecimiento de la organización indígena. En este proceso de lucha, los indígenas han reivindicado tierras; prácticas culturales; participación social en recursos para el desarrollo; fueros como el de las autoridades tradicionales y respeto a sus sistemas de elección. Sólo recientemente

encontramos la demanda del establecimiento de un orden jurídico excepcional, que haga posible la concreción de todas esas demandas. De acuerdo con Krotz (2001) no es extraño que uno de los campos temáticos de mayor interés haya sido y siga siendo el del Derecho, tanto en lo que se refiere a los reclamos de justicia de los Pueblos y las comunidades indígenas como a sus reclamos específicos respecto del reconocimiento y funcionamiento de sus Sistemas Normativos tradicionales. La reivindicación del derecho a un orden excepcional incluye el reconocimiento de los Sistemas Normativos indígenas pero también el trato diferenciado que deberá dar el Estado y sus instituciones, entre ellas y de manera especial las judiciales, para actuar de manera positiva en su relación con los Pueblos Indígenas contribuir así a una mejor impartición de justicia.

Los Pueblos Indígenas se han juridicalizado¹⁷ y han desarrollado una retórica que es congruente con sus reivindicaciones respecto a la tierra, la lengua, los sistemas de autoridad y las prácticas culturales; se enarbolan nuevamente argumentos esencialistas que sostienen la existencia de un conjunto de normas y de prácticas o costumbres jurídicas anteriores y distintas al derecho nacional. El discurso pretende demostrar que estas normas y costumbres jurídicas son más apropiadas para la regulación de la vida comunitaria y para la defensa de su ser como Pueblos diversos, en tanto que se ajustan a su propia vida social y provienen de ella. Consideran a la costumbre como fuente primordial de un sistema jurídico alternativo y demandan su supremacía sobre el Derecho Positivo al que critican como impuesto e inadecuado. Estos argumentos son frecuentemente asociados y reforzados con planteamientos derivados del respeto a los Derechos Humanos de Tercera Generación, convocando así la legitimidad de los instrumentos internacionales (Convenciones, Convenios, Declaraciones, etc.) que alcanzan el apoyo y la solidaridad de otros grupos étnicos y de otros sectores sociales. También he señalado que tanto estos reclamos como los avances que en respuesta han dado distintos Estados nacionales, están generando una amplia y rica discusión en el ámbito académico y político sobre su existencia, la conveniencia de reconocerlos, el modo más conveniente de hacerlo y sobre los efectos teóricos y prácticos que pueden generarse. El uso político que los indígenas hacen del discurso a favor del reconocimiento de sus Sistemas

¹⁷ Es decir, se han apropiado de un discurso jurídico proveniente de fuentes internacionales, en la mayor parte de los casos, y le han dado nuevos contenidos para justificar sus demandas.

Normativos es comprensible y hasta necesario; sin embargo, en el terreno académico es indispensable, sin embargo, considerar además: la atomización de la población indígena, su heterogeneidad cultural, las relaciones de poder al interior de las comunidades y la vinculación entre el derecho consuetudinario y el Derecho nacional (Gabbert, 2003:136).

El debate se enmarca en el muy reciente reconocimiento e intento de comprensión de una pluralidad jurídica derivada de la coexistencia, en un mismo espacio geopolítico, de distintas culturas a las que algunos teóricos de la Antropología Jurídica atribuyen Sistemas Normativos perfectamente diferenciados y equiparables con el Derecho nacional o Derecho Positivo vigente. Para avanzar en la comprensión de este debate parece necesario revisar algunas definiciones básicas, esto es referidas al concepto de Derecho y de Sistemas Normativos o usos y costumbres jurídicas. La pregunta eje es ¿cuándo se puede calificar de jurídica a una norma?

Desde el campo de la antropología encontramos una discusión muy rica en la que unos definen al Derecho como las normas creadas por decisiones judiciales¹⁸ tomadas en tribunales especializados. Otros¹⁹, por el contrario, proponen que el cumplimiento de las normas puede garantizarse por todo tipo de controles, incluyendo creencias y sanciones no necesariamente coactivas o infligidas por un cuerpo especializado. Lo importante es que se trate de normas que efectivamente regulen la vida social y permitan resolver conflictos; se trata de una característica del sistema social que ha sido denominada como “judiciabilidad”, y que se refiere a los casos en que, mediante la intervención de un tercero, es posible canalizar conflictos y resolverlos bajo ciertos principios normativos o reglas.

En la actualidad -nos dice Irigoyen (1999)- hay un cierto consenso sobre la definición de Derecho. Se llama Derecho o sistema jurídico al sistema de normas, valores o principios normativos, autoridades, instituciones y procedimientos que sirven para regular la vida social, resolver conflictos y organizar el orden interno. Estos sistemas también incluyen reglas que permiten instituir o cambiar de modo legítimo normas, autoridades y procedimientos. Es lo

¹⁸ Esta visión es propuesta por la Antropología inglesa. Lo que no resulta extraño si consideramos que el derecho anglosajón funda sus bases en las decisiones de los tribunales y por ello es llamado derecho consuetudinario.

¹⁹ Malinowsky (1992), Gluckman (1973)

que algunos autores llaman “normas secundarias” o normas para crear normas. Para resolver el debate referido líneas arriba, se insiste en la necesidad de normas “garantizadas”, esto es, de normas que sean eficaces y legítimas. La existencia de un sistema jurídico supone un mínimo nivel de eficacia y legitimidad. La eficacia está referida a la vigencia del sistema, esto es, que efectivamente rijan el comportamiento de la gente, y la legitimidad se refiere al consenso o aceptación del sistema -como bueno o necesario- por los usuarios.

De acuerdo con esta postura, la antropología se ha encargado de demostrar con multitud de ejemplos etnográficos como el carácter de las normas y la forma en la que se garantice su cumplimiento, depende de cada cultura y de cada sociedad. No necesariamente se requiere que en todos los grupos sociales exista un cuerpo especializado para garantizar el cumplimiento de las normas o sancionar su trasgresión, o que dichas normas sean completamente diferentes a las de la moral o la religión, pues hay sistemas culturales complejos en los que el Sistema Normativo es parte de la espiritualidad y no podemos decir que tales Pueblos carecen de derecho o sistema jurídico. A veces las normas son garantizadas por el mero acuerdo, creencias o controles difusos, y transmitidas mediante la creencia en mitos, sin que existan policías o tribunales especializados para velar por su cumplimiento. De igual manera, tampoco cabe exigir que las normas jurídicas estén especializadas y separadas de otras esferas de la vida social. Se pueden garantizar normas necesarias para la vida económica mediante un tabú religioso, y pueden existir mecanismos de resolución de conflictos asociados a supuestos ritos religiosos, mágicos o de “brujería”, en tanto se obliga a las partes a arreglar sus conflictos para poder efectuar el ritual. Tampoco es necesario que las normas sean escritas, generales e invariables. Puede tratarse de principios normativos y de directrices para la acción concreta. En el caso de los sistemas indígenas de control social, cabe resaltar que no se trata de prácticas aisladas sino que existe un eje cultural que articula el sistema de normas, procedimientos, instituciones y autoridades; y que tal sistema permite regular la vida social en varios aspectos, resolver conflictos y organizar el orden interno (Pérez Galán, 2003). Hablar de Sistemas Normativos nos remite efectivamente a las formas simbólicas y materiales de organización y regulación social que se dan en las colectividades humanas.

Sierra (2000) señala que los Sistemas Normativos de los Pueblos Indígenas, son construcciones culturales cuya vigencia revela sin duda su eficacia para la regulación y el control social, y su capacidad para adecuarse a los procesos sociales. Se trata de Sistemas Normativos contemporáneos, dinámicos, con una enorme capacidad para incorporar elementos nuevos y para renovar y cambiar sus tradiciones. En otras palabras, no se trata de la expresión de supervivencias prehispánicas que suelen ser vistas como atávicas sino de las respuestas de los grupos indígenas para la supervivencia, adaptación o resistencia de éstos sistemas ante una historia de dominación. Por el contrario, reflexiona también Sierra, quienes consideran que el reconocimiento de estos sistemas vulnera los principios básicos de la democracia y las libertades individuales y abre el espacio a la violación de los Derechos Humanos, participan de una visión que reproduce ideologías excluyentes, generalmente basadas en un desconocimiento de las realidades indígenas y sus procesos, que suelen identificar usos y costumbres con violación de derechos, y construir visiones esencialistas y folclóricas sobre las culturas indígenas, como si se tratara de sociedades inmutables y salvajes, cerradas en sí mismas. Lo que está en juego no es tanto la legitimidad o no de estos sistemas, sino que se reconozca a los Pueblos y comunidades indígenas espacios de jurisdicción donde puedan tomar decisiones sobre asuntos que les competen de acuerdo con normas que ellos mismo se den, considerando los recursos de apelación para garantizar la práctica de los Derechos Humanos, incluidos los derechos de las mujeres. Dichos espacios de jurisdicción son claves para el ejercicio de la autonomía de los Pueblos Indígenas.

Desde el Derecho también encontramos, y de manera más frecuente, posturas que refuerzan la descalificación de los Sistemas Normativos indígenas en su comparación con el Derecho Positivo. Así, por ejemplo Hans Kelsen (1934), en su Teoría Pura del Derecho²⁰ analizó la estructura de los sistemas jurídicos y estableció que el Derecho es un deber ser que no está en una metanorma sino en lo que denomino “la norma hipotética fundamental” trazada por la razón social, como un constructo. En el caso mexicano -cuyo Derecho está fundado en fuentes romano germánicas y comparte la visión kelseniana en este punto- encontramos que el Derecho Positivo es concebido como “el conjunto de normas que regulan la conducta humana

²⁰ Se trata de un análisis positivista del Derecho como un fenómeno autónomo de consideraciones ideológicas o morales, producto de la razón.

en sociedad, producido por el Estado a través de un aparato especializado de la esfera de gobierno (constituido por el poder legislativo) a través de mecanismos explícitamente señalados y aprobados, impuesto coercitivamente a toda persona por el poder público a efecto de reconocerle sus derechos y señalarle sus obligaciones” (García M, 1983:9). Es decir se trata de un sistema de normas *jurídicas* que se diferencian de las otras normas –éticas, religiosas, morales- porque su observancia no depende del convencimiento interno ni por la presión que pudiera ejercer el grupo sobre el individuo, sino de la existencia de mecanismos de coerción que garanticen el acatamiento externo independientemente de las creencias del individuo o de las consideraciones del grupo social al que éste pertenece (Beller, 1994).

Las normas jurídicas reclaman una validez universal dentro del ámbito del ordenamiento jurídico del Estado; la actividad sancionadora se encuentra formalizada, estableciendo quién, cómo y bajo qué circunstancias puede ejercerla; conforma conjuntos interrelacionados que permiten hablar de códigos normativos; normas escritas para que puedan ser del conocimiento público, analizadas, criticadas y reformadas de acuerdo con los procedimientos establecidos y difundidos previamente. Toda norma expresa una conducta obligatoria (necesidad normativa), permitida (posibilidad normativa) o prohibida (imposibilidad normativa). El enfoque jurídico prevaleciente diferencia a las normas jurídicas del resto por el hecho de que están escritas y codificadas, al alcance de todos constituyen derechos para una persona física o moral y obligaciones para otra y, no están sancionadas por una mera razón psicológica sino por una definida maquinaria social de poderosa fuerza obligatoria; esto es, no están fundamentadas en una identificación o lealtad de grupo. Dentro de la perspectiva teórica del monismo legal sólo es posible llamar Derecho al Sistema Normativo estatal, a las normas producidas por el Estado o por los mecanismos que él indique; en donde hay normas claramente establecidas para crear las normas. El sistema de división de poderes consagra tal principio al sancionar que es el poder u órgano legislativo el único facultado para producir las normas generales que rijan la vida de los ciudadanos; que es el poder u organismo judicial el encargado exclusivo de administrar justicia y de producir normas de carácter concreto; y, que es el poder u órgano ejecutivo, el responsable de gobernar dentro del imperio de la ley y de velar por la aplicación de la misma. Aparte de dichos poderes -nos dice la doctrina- nadie tiene facultad para producir normas que regulen la vida social, administrar justicia y organizar el orden público.

El sistema liberal de garantías consagrado en la Constitución Política Federal mexicana de 1917, también se construyó bajo esa idea, con los principios de igualdad ante la ley, seguridad jurídica, debido proceso, e imperio de la ley. A cada Estado por tanto corresponde un Derecho o sistema jurídico que legitima la organización jurídico-política de la Nación, que es igual a un solo Pueblo y a una sola cultura.

En otra perspectiva teórica, también jurídica, se define el orden legal o sistema jurídico como “un sistema de razones para la acción” y consideran la existencia de dos condiciones para que una razón lo sea desde el punto de vista jurídico: que sea aplicado por un sistema de tribunales y que éstos estén obligados a aplicarlas conforme a sus prácticas y costumbres. “Estos rasgos dan cuenta del carácter institucional del derecho: el derecho es un sistema de razones conocidas y aplicadas por instituciones jurídicas autoritativas. A estas condiciones tiene que ser agregada otra: las razones jurídicas son tales que su existencia y contenido puede ser establecida únicamente sobre la base de hechos sociales, sin recurrir a argumentos morales” (Raz, 1986:22). Con esta argumentación, nos dice el mismo autor, se trata de escapar del encasillamiento que supone definir el origen de un sistema jurídico a partir de criterios formales y de reorientar el análisis en función de los criterios políticos y sociales que hacen coherente cualquier Sistema Normativo. “El Derecho es un aspecto o una dimensión de algún sistema político, ya sea un estado, una iglesia, una tribu nómada o cualquier otro; tanto su existencia como su identidad se encuentran vinculados con la existencia o identidad del sistema político del cual es parte” (Raz, 1986:23).

Ya hemos visto como en países colonizados y pluriculturales, tal es el caso de México, la imposición de una sola cultura y de un sistema jurídico único se explica a partir de la necesidad de constituirse como Estado Nacional, independiente y diferenciado, integrado por una masa única de ciudadanos iguales ante la ley y con las mismas pretensiones y proyecto en tanto que miembros de un país. Sin embargo, este proceso dio lugar a un modelo "excluyente" que margina a los grupos sociales no representados oficialmente y reprime sus expresiones de diversidad cultural, lingüística, religiosa y normativa, sin que por supuesto éstas desaparezcan (Irigoyen, 1999).

Aunque el orden jurídico nacional, o Derecho Positivo, y las costumbres jurídicas indígenas tengan en común su naturaleza normativa, se trata de dos sistemas totalmente distintos. En la doctrina jurídica, la costumbre sólo es admitida a falta de ley y nunca en contra de ella y se clasifica, de acuerdo con su relación con el Derecho Positivo, es decir con la ley, en tres tipos Beller (1994):

- que se puede aplicar o considerar por ausencia de la ley (*Praeter legem*);
- conforme o de acuerdo con la ley pero que la complementan (*secundum legem*); y,
- en contra de ella, lo que puede configurar un delito y ser castigada (*contra legem*).

El uso del término *costumbre* no es, por supuesto, fortuito: en el Derecho positivo la costumbre constituye una fuente del derecho. Por lo mismo, el Derecho Consuetudinario no es visto como un rasgo distintivo de los grupos indígenas y mucho menos como un sistema cerrado. Se trata de un conjunto de prácticas puntuales (*factum*) que pueden o no, a través del tiempo y como producto de un sistema social complejo, convertirse en Derecho (*jus*), es decir en una regulación bilateral coercible: sociedad-individuo, individuo-autoridad, individuo-individuo, etc. (Castillo, 1978:36). En consecuencia, se define al *Derecho Consuetudinario*, *Derecho Indígena*, "*sistema de usos y costumbres*", "*formas tradicionales de resolución de conflictos*" o "*Sistemas Normativos indígenas*" en oposición a la ley escrita y general producida por el Estado y se alude a prácticas sociales repetidas, transmitidas oralmente y aceptadas como obligatorias por una comunidad determinada. Se trata del repertorio de normas o convenciones que las comunidades indígenas reproducen en las conductas individuales o colectivas con el fin de afianzar la cohesión de grupo. Entrañan convenciones, obligaciones o prohibiciones diferentes para cada grupo étnico y en ocasiones para cada comunidad.

Estos términos encuentran sus antecedentes históricos en la época colonial, cuando la Corona Española, al validar los gobiernos de Repúblicas de Indios, autorizaba la continuación de prácticas y normas conforme a los usos y costumbres del lugar. Validar la vigencia de usos y costumbres desde el sistema español, en donde la norma se establecía de manera consuetudinaria, equivalía a equiparar y justipreciar la igualdad de ambos sistemas. Sin embargo, al transformarse el derecho en un sistema jurídico positivista y al ser adoptado por

nuestro país desde el siglo XIX, los términos “usos y costumbres” o “costumbre” no sólo cambiaron en su significado, sino que transformaron su valor y jerarquía (Escalante, 2002). La superioridad asignada a la norma escrita en el positivismo transforma los usos y costumbres en fuente de derecho o en elemento supletorio y lo despoja de su carácter de Sistema Normativo válido para un grupo social determinado; en este sentido y actualizando el concepto, los usos y costumbres se colocan en un orden subordinado frente al Derecho Positivo, lo que explica el reclamo de los Pueblos indios para que se reconozca sus Sistemas Normativos, a pesar de que ellos mismos siguen usando los términos de costumbre. Este reconocimiento abre las posibilidades al reconocimiento de las instituciones, normas y procedimientos que mantienen los Pueblos Indígenas para organizar su vida social y para resolver sus conflictos internos, con individuos de otros grupos, con otros grupos y con el Estado.²¹ De este modo, la normatividad indígena sería reconocida como un producto históricamente logrado, que cuenta con mecanismos de autogobierno, expresados a través de un sistema que concilia las diferencias y reprime los delitos derivados de la presencia de disputas o disfunciones propias de cualquier sociedad.

Otros antropólogos, vinculados con los movimientos políticos de reivindicación de derechos para los Pueblos Indígenas al amparo de una concepción esencialista, discuten sobre los Sistemas Normativos indígenas como si se tratara de un *corpus* coherente de normas tradicionales aceptadas por los miembros de los grupos indígenas que comparten una lengua, y al que sólo le falta el reconocimiento del Estado (Díaz, 2001). Bajo esta perspectiva, el Derecho estatal y las costumbres o Derecho Indígena son vistos como modalidades que responden a procesos de formación análogos en tanto que son rasgos o productos de la cultura (Beller, 1994). Se sostiene que el Derecho Consuetudinario Indígena existe

²¹ Así lo encontramos asentado en los acuerdos de San Andrés, cuando se señala que el Estado “promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos, entendiéndose por esto los conflictos de convivencia interna de los Pueblos y comunidades para aplicar justicia sobre la base de sus Sistemas Normativos y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado” (1999). Al mencionarse a las autoridades, normas y procedimientos se está haciendo una referencia explícita a la existencia de instancias, órganos y jurisdicciones que proceden de manera institucionalizada, pues cuentan con personas nombradas para ello, reglas que rigen la acción y las medidas procesales para lograrlo aunque éstas sean transmitidas oralmente y se modifiquen a través de procesos que requieren otros códigos de comprensión, distintos a los legislativos.

independientemente del Derecho Positivo, es decir que a cada grupo étnico –si no es que a cada comunidad- corresponde un sistema jurídico distinto. En general, se concibe a la comunidad indígena como una organización estable, cerrada, homogénea y monolítica que constituye un bloque que se enfrenta con el Estado, al cual concibe también de la misma manera. De acuerdo con Morales “[...] el derecho consuetudinario indio representa para quienes lo ejercen un referente fundamental de su identidad, porque aunque no estén escritas, estas normas son interpretadas por quienes las ejercen como el *único sistema jurídico* que regula sus actividades al interior de sus pueblos y comunidades, así como en su relación con otros grupos y hasta en sus relaciones con el mismo Estado mexicano” (1994:278). Así, la conclusión es que cada sistema jurídico consuetudinario es igual a una identidad étnica y por tanto se justifica su reclamo de autonomía.

Esta postura, inspirada en un discurso que supone la posibilidad de que las comunidades indígenas vivan en la autarquía en relación con el Estado es, desde mi punto de vista, sesgado, en la medida en que reduce el número de recursos jurídicos de los que pueden echar y echan mano los Pueblos Indígenas; porque niega la complejidad de las relaciones entre lo local y lo estatal y porque desconoce que los “usos y costumbres indígenas” no son utilizadas sino en contextos precisos. Se trata de una postura que, desde otra óptica, defiende el monismo jurídico. En contraste, estoy persuadida de los Sistemas Normativos indígenas son reagrupaciones heteróclitas de mitos, tradiciones, creencias, políticas y normas caducas y vigentes; que aprovechan las contradicciones y antinomias entre reglas provenientes de distintas ramas del Derecho (agrario, civil, penal, etc.) y de distintos ámbitos (municipal, estatal, federal e internacional), para conformar sistemas subalternos que han debido resistir, adecuarse o perecer ante los embates de la dominación y que se ha conformado en relación constante con el derecho estatal. Estudiar el Derecho a partir de su contenido únicamente sin considerar su estructura formal, actuación y contexto sería tan erróneo como considerar que únicamente existe el Derecho Estatal y que los grupos indígenas no tienen un Sistema Normativo propio que a veces discrepa, contradice o violenta el Derecho nacional. Al comparar ambos sistemas, el Derecho Positivo y el Derecho Indígena, nos encontramos, entre otros aspectos, con diferencias culturales referidos a aspectos jurídicos importantes entre comunidades del mismo grupo lingüístico, tal es el caso de la sucesión hereditaria y la división

sexual del trabajo, lo que se explica a partir del predominio que la comunidad local alcanzó, como el nivel más importante de la integración social, a partir de la política colonias española. “Por lo tanto, el reconocimiento del Derecho Consuetudinario no puede fundarse en un *corpus* de normas jurídicas compartidas ya existentes, ni al nivel de los grupos lingüísticos supralocales (los Pueblos Indígenas) ni al nivel comunal” (Gabbert, 2003: 131).

En el campo del Derecho encontramos un gran número de trabajos producidos por juristas, Carbonell (2001), Madrazo (1991), Valadés (2004, 2005) y Villoro (1998), entre otros, que incursionan en la perspectiva del pluralismo legal y que pretenden avanzar en tres aspectos, de suma importancia, relacionados con los Sistemas Normativos indígenas:

1. En las consideraciones que, desde el Derecho Positivo, deben incorporarse para garantizar un mejor acceso a la justicia por parte de los indígenas;
2. En la comprensión de los derechos consuetudinarios indígenas como Sistemas Normativos distintos que operan dentro del territorio nacional;
3. En el señalamiento de los límites que el reconocimiento de estos derechos consuetudinarios o Sistemas Normativos deberán tener en el marco constitucional, tomando como referente fundamental los Derechos Humanos de primera generación, aunque también considerando los de segunda generación.

Se trata de trabajos que encuentran antecedentes teóricos en la Escuela Histórica del Derecho fundada por Savigny, jurisconsulto clásico alemán del siglo XIX, que sienta las bases de lo que hoy conocemos como la Socio-antropología del Derecho.

La Escuela Histórica del Derecho nace en contraposición de la Escuela Francesa de la Exégesis, que con el Código Civil Napoleónico dominaba la escena teórica del Derecho en Europa e instauraba una perspectiva de lo absoluto acerca del derecho: el *code* es el Derecho, el Derecho es el Estado, y éste es toda la sociedad²². En respuesta, la Escuela histórica

²² Los exegetas franceses llegaron a afirmar en términos literales lo siguiente: “...Todo está en el “Code”. Más allá o más acá, antes o después, nada hay. El jurista tiene que acercarse a él con esta convicción, que ha de ser regla de su conducta. Solo le queda discurrir, deducir, ceñido a la letra y a la lógica. La capacidad de previsión del legislador es absoluta.....” (Hernández Gil, al referirse a la Escuela Francesa de la Exégesis, 1945: 55).

alemana de Savigny propone ver al derecho no como un juicio de la razón (lógica) o una decisión de la voluntad, sino como fruto de la cultura:

[...la Escuela Histórica del Derecho] rechaza lo abstracto y proclama el imperio único de lo concreto, de forma que no existe *El Derecho*, sino éste o aquél Derecho. Por lo mismo desestima lo general o lo genérico y proclama lo singular y específico. Pero, al mismo tiempo opone lo individual a lo colectivo; entre el individuo aislado, que para nada cuenta, y la idea universal y vaga de la humanidad, hay un término medio que es la clave: el Pueblo, la nación, el grupo natural y orgánico de individuos a quienes une una tradición común; todo Derecho aparece inquebrantablemente vinculado a un Pueblo, como al ser que le dio origen; no es sino proyección y encarnación de su espíritu” (Hernández Gil, 1945: 66).

Es una visión abierta que lo mismo acepta el análisis iusnaturalista, el análisis positivista (en sus distintas versiones, desde la exégesis, el constructivismo hasta la teleológica), el análisis económico del derecho, el análisis histórico y por supuesto el análisis sociológico y antropológico del derecho, y que pone énfasis en el análisis del contexto o “conciencia jurídica popular” -entendida como las sociedades, instituciones, organizaciones o grupos sociales concretos, en los que los individuos o personas sienten un alto grado de identificación y que lo determinan- bajo tres postulados:

- Empirismo: el derecho se presenta como algo externo, real, dado, objetivo; su conocimiento se deriva de la experiencia, con valor axiomático.
- Causalidad y determinismo: todo fenómeno tiene una causa los actos humanos están ligados de tal forma que lo posterior está determinado por lo anterior. El derecho, en su formación y transformación, está regido por tales leyes. No se produce libremente, sino en virtud de una ‘necesidad’ o causa y no se puede entender en un determinado momento, sino integrado en el pasado y orientado hacía el devenir.
- Irracionalismo y relativismo: el derecho es un cuerpo orgánico, natural. Así surge y vive, en constante producirse, hacerse y rehacerse; sometido, pues, a mutaciones que nada respetan. (Hernández Gil, 1945).

Desde esta perspectiva, el análisis teórico del Derecho es nada si no se contextualiza. Es en el grupo social específico, y en el conjunto de relaciones sociales, económicas y culturales del grupo cuando resulta viable cualquier tipo de análisis del Derecho. Junto con estos postulados anteriores se sugiere una estrategia de análisis consistente en estudiar los comportamientos o actitudes de las personas involucradas con el sistema jurídico o Derecho estudiado, lo que obliga a cuestionarse cómo es que dichas personas o sociedad se apropian de lo que entienden

por Derecho (formas de entender, razonar, crear o reformar sus normas, procedimientos, valores o instituciones) y cómo es que actúan frente a esta representación. Lo anterior nos remite al estudio de los actos y las relaciones sociales, pues son éstas las que subyacen en dichos entendimientos y actuaciones.

Antonio Peña aplicando un análisis socio-antropológico al caso peruano sugiere retomar la teoría weberiana de los actos sociales para de ahí extraer la siguiente definición: “una acción social es cualquier acto que realiza una persona con el propósito de intercambiar o comprometer la acción de otros” y sugiere privilegiar la acción social comunicativa (consenso) desarrollada por Habermas en su “Teoría de la acción comunicativa”, esto es, la acción social que permite el común acuerdo entre las personas sobre los planes de acción de éstas, pero también sobre sus acciones. En otras palabras, se trata de intercambios de actos o acciones sociales entre individuos o la práctica de actos sociales recíprocos desarrollados dentro de un ordenamiento legítimo o Derecho. El análisis socio-antropológico del Derecho ha permitido repensar este concepto en contextos pluriculturales porque permite ingresar al estudio del tema de los actos sociales y las relaciones sociales que subyacen en dichos entendimientos y actuaciones. Se trata no sólo de hablar de códigos o leyes escritas, sino de formas de regulación eficaces para la acción social.

Por otro lado, encontramos también trabajos que plantean vinculaciones entre la Ley y la costumbre jurídica y que van desde planteamientos como el de inimputabilidad indígena hasta el extremo de creación de fueros especiales. En otros casos, nos advierte Magdalena Gómez (2000), se pretende subsumir el tema del Derecho Indígena en el espacio de la diversidad cuando es claramente diferente porque independientemente que reclaman derechos específicos (vg.: los movimientos sociales de las mujeres, los que reivindican la libertad de opción sexual, los que se refieren a las creencias religiosas, los que plantean un trato especial por criterios erarios) y que también estos movimientos y organizaciones se agrupan en colectividades, lo cierto es que el ejercicio de los derechos que reclaman, es decir la titularidad de los mismos, siempre se individualiza. Diferente es el caso de los Pueblos Indígenas, que también están incluidos en el espacio de la diversidad pero la naturaleza de los derechos que reclaman es colectiva, como lo es su titularidad.

Otros autores argumentan que se trata de un falso conflicto que no considera las bases que ya forman parte del derecho conflictual. De ahí, que proponen que lo que debe hacerse es emplear el principio de analogía usado en las consideraciones del Derecho Internacional Privado, que recomienda juzgar a un extranjero como lo haría el juez correspondiente, allegándose la información necesaria del texto, vigencia, sentido y alcance legal de su derecho (Beller, 1994). Así, por ejemplo y en concordancia con este principio, en el Derecho Civil Mexicano encontramos establecido que “cuando diversos aspectos de una misma relación jurídica estén regulados por diversos derechos, éstos serán aplicados armónicamente, procurando realizar las finalidades perseguidas por cada uno de tales derechos. Las dificultades causadas por la aplicación simultánea de tales derechos se resolverán tomando en cuenta las exigencias de equidad del caso concreto” (Código Civil del Distrito Federal, artículo 14).

Sin embargo, en el terreno del Derecho Penal Mexicano y de los códigos penales de la mayor parte de los países occidentales, este procedimiento está expresamente prohibido; se trata de un terreno en el que considerar las costumbres y, más aún, las analogías, está absolutamente prohibido por considerarse que se abriría el espacio del albedrío de los juzgadores y se ampliarían las posibilidades de cometer actos injustos en contra de los particulares sometidos al imperio de la ley. Así lo establece el artículo 14 Constitucional “[...] en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trate [...]” A manera de conclusión, señalaremos que resulta evidente que no hay posturas finales en este debate y que la lucha por el reconocimiento de los Derechos culturales de los Pueblos Indígenas y, en especial, por el reconocimiento de los Sistemas Normativos propios, así como discusiones relacionadas con estos temas, están apenas dando sus primeros pasos. Los Pueblos Indígenas deberán desarrollar nuevas estrategias que les permitan avanzar en este reconocimiento, pero indudablemente también se requiere de un acercamiento entre los estudiosos del tema que participan en el debate y, entre éstos y los Pueblos Indígenas. Se trata de construir puentes que permitan una mejor comprensión del problema, pero sobre todo para construir los puentes necesarios entre el conocimiento y la resolución de conflictos que afectan a un sector importante de la población de muchos países, como el caso de México.

1.5. ¿Existe un Derecho Indígena?

La pregunta parece al mismo tiempo simple e irresoluble, pues su respuesta dependerá de la concepción que tengamos sobre el Derecho y del marco teórico que usemos para explicar la existencia del mismo en una sociedad determinada. De tal manera, si nos ubicamos en el marco Kelseniano, daríamos una rotunda respuesta negativa: “Una norma positiva –dice Kelsen, 1934- existe cuando es válida”. Y el concepto de validez remite a la creación estatal del Derecho: una norma es válida si ha sido creada por los órganos autorizados por el ordenamiento jurídico, si fue sancionada conforme a la Constitución. Por el contrario, si nos ubicamos desde la antropología o la sociología jurídica nuestra respuesta sería positiva ya que, como señala De Souza, Derecho es el “conjunto de procesos regularizados y de principios normativos, considerados justiciables en un grupo social dado, que contribuyen para la creación y prevención de litigios y para su resolución, a través de un discurso argumentativo de amplitud variable, apoyado o no por la fuerza organizativa” (1998: 288).

En este capítulo, he abordado algunas consideraciones sobre el choque entre una concepción monista del Derecho y otra que reivindica al pluralismo jurídico; sobre la situación, problemática y perspectivas del reconocimiento de los derechos culturales de los Pueblos Indígenas, y el análisis de la problemática derivada del reclamo del derecho al reconocimiento de los Sistemas Normativos indígenas, rescatando algunos puntos que considero centrales del debate que en torno a ello se ha originado en el campo de la Antropología Jurídica.

En la búsqueda de las aportaciones y trabajos sobre los diversos Sistemas Normativos y las relaciones que estos establecen entre sí y con el Estado, encontré numerosos estudios etnográficos que abordan el tema en el ámbito de las distintas comunidades indígenas y que dan cuenta de los mecanismos de elección de autoridades, de resolución de conflictos, de transmisión de bienes, de la división social y sexual del trabajo, de la elección de autoridades y de la organización y distribución del poder, entre otros aspectos a partir de estudios de caso como unidad de análisis, entre los que destaco los realizados por Dorotinsky (1990), Gómez (1995), Pérez Galán (2003).

Por otro lado, encontré también algunos trabajos, los menos, que avanzan en el establecimiento de consideraciones generales a partir de los estudios comparados de distintas comunidades de una misma etnia (Krotz, 2001) o de la reflexión filosófica sobre el tema (Sierra, 2000). La mayor parte de los estudios de caso fueron realizados bajo la perspectiva teórica del funcionalismo inglés, que entiende los fenómenos culturales como funciones organizadas en instituciones para satisfacer necesidades particulares. Otros, se realizaron bajo el enfoque simbólico americano, que analiza las prácticas como símbolos que nos refieren a un significado ulterior y en donde los procesos de disputa y sus resoluciones son vistos como expresiones de jerarquía social, de la cosmovisión de un grupo particular. En general, se trata de estudios descriptivos que parecen compartir una preocupación por el actor social en el análisis de la costumbre y del comportamiento. Se describe la región; la historia; la relación de los grupos indígenas con los ladinos (no indígenas); la tenencia de la tierra y la economía en general; la religión y cosmovisión de los grupos indígenas; los sistemas de organización social y distribución de autoridad, sistemas de cargos políticos, civiles y religiosos. Algunos estudios, como los emprendidos por el Instituto Nacional Indigenista (INI) incluyen, además de los aspectos generales de cada uno de los grupos étnicos estudiados, la descripción somera del sistema de autoridades, de las principales normas, de las formas de resolución de conflictos, así como de las sanciones y de las relaciones de poder (1994)²³. Un concepto fundamental en estos estudios, aportación de la Antropología Jurídica, es el que se refiere a la disputa, que Nader (1969) define como el conflicto que surge de un desacuerdo entre personas en el que se reclama que los derechos supuestos de una han sido violados o transgredido por la otra. La disputa se convierte en *hecho social* hasta que la parte (que se pretende) violada eleva activamente el desacuerdo inicial del nivel bipartito, de argumento o pleito, al área pública con la impresión de hacer algo respecto al reclamo. La disputa como hecho social es vista como una *litis*.

Eventualmente, algunas de las investigaciones realizadas incluyen alguna comparación entre el sistema legal nacional y el indígena, pero son escasos los estudios en donde el abordaje se hace tomando como eje el choque entre ambos sistemas legales en un contexto histórico del

²³ Se trata de la Serie Cuadernos de Antropología Jurídica, (1994) coordinada por Valdivia Dounce y realizados por Escalante, Martínez Coria, Yáñez, Gutiérrez, entre otros.

desarrollo de las relaciones interétnicas nacionales y locales (Dorotinsky, 1990). De estos estudios deduce Nader que --al hablar de costumbre legal indígena, o Derecho Consuetudinario-- se hace alusión a la manera específica y distintiva en que se efectúan transacciones dirigidas a restablecer el orden social en cada Pueblo²⁴ o grupo indígena, echando mano de costumbres, creencias y valores que no son fijos y sí sujetos a cambios y adaptaciones (1969). En la mayor parte de estos trabajos, se reconoce el Derecho Consuetudinario o Sistemas Normativos indígenas como un conjunto reconocible de categorías y normas legales -consensual, accesible y participante- a los que se atribuyen las siguientes características:

- Constituye un *corpus* delimitado, finito y de contenido tradicional.
- Es anterior a la conformación de los Estados-nación y tiene, por tanto, autonomía respecto a éstos.
- Tiene una naturaleza semejante a la del Derecho positivo, lo que posibilitaría al Estado su incorporación explícita, una vez alcanzadas las condiciones políticas que lo permitan.
- Está basado en un consenso y en una aceptación de la competencia del juez o árbitro.
- No existe separación entre lo legal y las consideraciones éticas sociales. Lo que importa es resolver la hostilidad, disputa o conflicto.
- Carece de formalidad por lo que nadie es perjudicado en su pretensión por haber omitido un requisito procesal o formal.
- No presenta una ruptura lingüística en tanto que es manejado en el propio idioma y con un código accesible a personas no especializadas.

Irigoyen (1999) señala que los estudios etnográficos han demostrado que los derechos consuetudinarios indígenas no son prácticas aisladas sino que están articuladas por un eje cultural que las ordena en un sistema que contiene normas, autoridades y procedimientos para regular la vida social, resolver conflictos y organizar el orden interno (originalmente respondían a todo un sistema cultural, normativo y político) y, que tienen la característica de disponer de una enorme capacidad de adaptación y cambio, pues han tenido que sobrevivir en

²⁴ usando la palabra “Pueblo” como sinónimo de comunidad y no en el sentido del derecho internacional antes descrito.

condiciones de persecución y deben responder a necesidades y demandas sociales cambiantes. Es decir, los Sistemas Normativos indígenas son concebidos como un todo coherente y cerrado de normas y reglas, auto contenido y aislado del Derecho nacional en los que subyace una visión idealista de la tradición como fuente de Derecho:

Es un derecho consensual, oral, no escrito, que se mantiene vigente a través del tiempo, un saber compartido por toda la comunidad. Como orden jurídico, está codificado en la cultura, disponiendo de normas para todas las esferas y actividades de la vida cotidiana. Cuenta con su propia moral y ética, y de una clasificación propia basada en la integración. Se genera en un contexto autónomo, en el que no es necesaria una representación formal de las personas demandadas (por abogados) ni tiene que ver con la administración del Estado. Es un sistema jurídico complementario al derecho formal²⁵ (Hamel y Sierra, 1983:22).

También registramos diversos trabajos que abordan el problema de la disputa desde otra perspectiva, analizando el uso del Derecho Positivo en el litigio de determinados asuntos al interior de las comunidades indígenas -y esto sucede lo mismo para las autoridades que para los vecinos- que apelan a conveniencia la protección de un orden normativo y otro. Se trata de trabajos que han hecho aportaciones significativas que muestran las transacciones entre la ley y la costumbre, poniendo en evidencia la subordinación de los grupos étnicos al Derecho nacional pero también la riqueza de las opciones disponibles para resolver conflictos. (Chenaut, 1998), (Gómez, 1995)

En un interesante trabajo realizado por Dehouve, se documenta la forma en que diversos grupos étnicos en México aprovechan las contradicciones que las distintas legislaciones estatales e instituciones presentan, a fin de negociar soluciones a diversos conflictos al interior de los Pueblos y de éstos con el Estado. Apunta Dehouve y en mi opinión, de manera correcta, que los “[...] grupos en cuestión no se contentan con sacar provecho de todas las legislaciones posibles al mismo tiempo, de todos los rostros del Estado. Saben distinguir también las contradicciones existentes entre las legislaciones y las fallas inducidas por la promulgación de nuevas leyes” (2004:13). Dehouve demuestra también cómo las comunidades indígenas aprovechan los conflictos entre autoridades o la falta de claridad en lo que corresponde a su jurisdicción y la forma, cada vez más frecuente, en que recurren al

²⁵ Síntesis de las principales ideas discutidas durante la Consulta Interamericana de los documentos indígenas del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en la ciudad de Guatemala, del 25 al 27 de febrero de 1996.

Convenio 169, que les ofrece una cobertura legal para lo que presentan como sus “usos y costumbres”.

Sin embargo, con notables excepciones como la anterior, la mayor parte de los estudios realizados adolecen de no incorporar el elemento de cambio diacrónico y sincrónico de las costumbres jurídicas y de las tensiones resultantes entre quienes defienden la tradición y quienes la cuestionan, entre los cuales destacan mujeres y jóvenes indígenas. Esto es evidente cuando se abordan el tema de las relaciones de poder en las comunidades indígenas. Salvo los numerosos trabajos realizados por antropólogos durante los últimos 50 años, que documentan las “expulsiones” de las que han sido objeto grupos de indígenas de sus comunidades -y el consecuente despojo de sus tierras y derechos, como resultado del ejercicio del poder ejercido por las autoridades tradicionales, avaladas por la mayoría de la comunidad, por causa o con el pretexto de razones religiosas-, creo que tampoco se ha profundizado de manera suficiente en éste tema; es decir en entender cómo los procesos de disputa mantienen y legitiman la distribución del poder y cómo se monopolizan las instancias legitimadoras de la autoridad, que sanciona la disputa, dentro de la comunidad.

Desde una perspectiva antagónica, encontramos trabajos de juristas y de analistas políticos (difundidos ampliamente por los medios mexicanos) que destacan los linchamientos, la violación de Derechos Humanos y la arbitrariedad, frecuentes en las comunidades indígenas, como los rasgos definitorios, identitarios, de los Sistemas Normativos indígenas y que muestran a las instituciones políticas indígenas y la vía para nombrar sus autoridades tradicionales como antidemocráticas, caciquiles y discrecionales.

Finalmente, encontramos desarrollos teóricos (Sierra 1990, Gómez 1995, Stavenhagen 1990) que buscan explicar las tensiones entre estos Sistemas Normativos y los Derechos Humanos Universales y definir los espacios de "lo consuetudinario", así como sus posibilidades de ejercicio y reconocimiento en el marco de una nueva legalidad, pero sobre todo que se esfuerzan en mostrar las implicaciones positivas del reconocimiento de ésta diversidad, más que otra, en la consolidación de la democracia y de una visión plural. Se trata de trabajos enfocados al ámbito de las disputas o contiendas, que dan testimonio de la existencia de un

sistema legal indígena, es decir un sistema de control social dentro de las comunidades, pero que al mismo tiempo evidencian que no existe un sistema legal indígena que abarque todos los aspectos de la organización social. En otras palabras, no existen normas “propias” que regulen todos los aspectos de la vida social, económica, política y religiosa, de relaciones con otras etnias, con otras comunidades de la misma etnia y con el Estado. En fin, se trata de investigaciones que permiten concluir que no existe un Sistema Normativo o un Derecho Consuetudinario indígena y sí, por el contrario, que existe una enorme diversidad de "derechos consuetudinarios" a lo largo y ancho del país; las similitudes, diferencias y contradicciones que guardan con el Derecho Positivo vigente y con otros Sistemas Normativos de la misma y de distinta etnia, por lo que nos permiten reflexionar sobre las dificultades de reconocerlos, con sus especificidades, en cuerpos normativos de orden general y más aún en la Constitución Política Federal.

Recapitulando las posturas revisadas acerca de la posibilidad de un derecho indígena, algunos autores consideran que existe un sistema jurídico autóctono, contenido en las reglas del juego de la estructura social y de su funcionamiento, que se expresa de manera más o menos directa en todas las prácticas sociales como costumbre; estos trabajos han asumido la tarea de codificar -es decir de dotar de expresión y de ordenar- estas costumbres o las normas que contienen para conformar el denominado “Derecho Consuetudinario” y favorecer su preservación, aplicación y reconocimiento por parte del conjunto social (Iturralde, 1990). Otros estudios codifican únicamente las normas que organizan las relaciones constitutivas de la comunidad o del conjunto de comunidades que conforman un “Pueblo Indígena”; es decir, prestan mayor atención a las normas o costumbres que adquiere un mayor nivel de formalización, es decir que determinan derechos y obligaciones, que establecen como un patrón regulador de conductas, tales como los sistemas de cargos y la reciprocidad; un tercer tipo de estudios se centra en las situaciones de conflicto y construcción de consensos que suponen que -al margen de normas anteriores o del grado de formalidad- las normas existen en tanto que pueden ser usadas, para enfrentar y resolver situaciones, mediante procedimientos colectivos que se presentan bajo formas ritualizadas. En estos casos no se busca codificar las normas objetivas que establecen derechos y obligaciones sino las adjetivas, es decir las que organizan los procedimientos; se enfatiza el papel de los actores que intervienen en el litigio.

Estos tres enfoques suelen ignorar -nos dice Iturralde (1990)- el hecho fundamental de que los Pueblos Indígenas se encuentran subordinados a sociedades nacionales que les han impuesto un orden jurídico, del cual han tomado y refuncionalizado buena parte de sus propias normas. Esta visión constituiría un cuarto enfoque que plantea cómo las leyes son entendidas y utilizadas para regular la vida social o para dirimir conflictos, contextualizándolas en su universo cultural y combinándolas con prácticas y valores anteriores -muchas veces producto de asimilaciones y adecuaciones más antiguas- para formar los Sistemas Normativos indígenas. Se trata de una mirada que parte de reconocer que los Sistemas Normativos indígenas sólo se configuran en oposición al Derecho Positivo, es decir que “[...] tanto el concepto como el contenido específico del Derecho Consuetudinario son tributarios del Estado al que se enfrenta” (Carneiro da Cunha, 1990), para después analizar la capacidad y autoridad de los Pueblos indios y de sus organizaciones para producir sus Sistemas Normativos y contraponerlos a la normatividad del Estado en la práctica social, como medio de ejercicio de la democracia y la pluralidad, más que luchar por su reconocimiento formal. En este sentido, Irigoyen (1999) propone que la denominación de Derecho Indígena sea utilizada para referirnos a lo que los Pueblos Indígenas definen como tal en cada momento histórico en la interacción con otros sistemas, particularmente frente al estatal, es decir no se trata de buscar un Derecho indígena “puro” sino lo que desde la auto identificación dinámica, relacional y contextual, los indígenas conocen y auto perciben como su derecho y que tiene que ver con sus autoridades, normas, procedimientos e instituciones, con su *costumbre*. En síntesis, cuando se habla de Derecho Indígena como propio de los Pueblos Indígenas, se alude a un concepto relacional que analiza la relación derecho autóctono–derecho del Estado en los procesos históricos de cambio social y jurídico (Chenaut, 1998).

Aunque pareciera innecesaria la precisión, cabe señalar que no se trata de un Derecho Positivo disfrazado o que no exista como tal, como un Sistema Normativo específico y propio de cada grupo étnico y, más aún, de cada comunidad sino que es producto de la refuncionalización y apropiación que cada Pueblo ha hecho del mismo; en ese sentido es un Sistema Normativo propio. El proceso de juridización de los Pueblos Indígenas, presente desde la colonia pero acentuado en las últimas décadas, ha abierto un campo de acción a los Pueblos indios que permite aprovechar la fragmentación del orden jurídico nacional y la falta de coordinación

entre los distintos niveles de gobierno y sus instituciones, para la defensa de sus intereses y aún de su identidad. Estos distintos enfoques para comprender el derecho o los Sistemas Normativos indígenas no son excluyentes. En la práctica encontramos trabajos que combinan los abordajes obligados, en buena medida, por las perspectivas teóricas y metodológicas que utilizan o por los usos que orientan los trabajos.

Finalmente, me parece importante destacar que para algunos autores los Sistemas Normativos indígenas cuentan con elementos comunes como los órganos o sistema de cargos -generalmente formados por un grupo de personas, que cuentan con facultades expresas y reconocidas por el propio Pueblo-, aunque actualmente está prácticamente circunscrito al ámbito religioso; las reglas de conducta de cumplimiento obligatorio, que han sufrido variaciones y adaptaciones, pero que son asumidas con un cierto grado de consenso por las comunidades; y las normas de coacción y un sistema de sanciones, que en general tienen el objetivo de reconducir y reintegrar a la colectividad al individuo trasgresor de las normas comunitarias (Gómez, 2000). Evidentemente, destacar estos rasgos comunes no significa que puedan ni deban desembocar en la constitución de un Sistema Normativo indígena único -opuesto al Derecho Positivo- que niegue, en otro sentido, la diversidad cultural. Sin embargo, puede ser útil en tanto que la reivindicación de un Sistema Normativo propio tiene una utilidad política equivalente, en otros momentos y condiciones, al reclamo de la aplicación cabal de las leyes vigentes o a la adopción de legislaciones que reconozcan y protejan el patrimonio cultural indígena.

Esta reivindicación en torno a los Sistemas Normativos indígenas se ha constituido en una muy importante fuente de etnicidad. Al mismo tiempo que se ha convertido en una nueva modalidad o estrategia de las poblaciones indígenas frente a la justicia, constituye también una estrategia que provoca una responsabilidad colectiva de los miembros del grupo y que promueve al actor colectivo “comunidad” en el campo jurídico y, por extensión en el espacio público. (Devineau, 2004). Se trata en el fondo de una táctica de resistencia contra las políticas indigenistas, pero también de elementos que reconocen legitimados por el Derecho y de los cuales se sirven para mediar con el Estado ciertos espacios políticos que, al mismo tiempo, permiten reivindicar una identidad distinta a la nacional.

CAPITULO II.

LOS DERECHOS INDÍGENAS EN MÉXICO: EL TRATAMIENTO INSTITUCIONAL Y LOS RECLAMOS DE LOS PUEBLOS INDIOS

Revisar el tratamiento que las instituciones han dado a los Pueblos Indígenas, resulta necesario e iluminador para mostrar los mecanismos de los que, desde la conquista, durante la colonia, en la independencia y en el México revolucionario hasta nuestros días, se han valido los sectores dominantes para excluir a los indígenas de la historia y poder entender, con mayor claridad, el porque de las reivindicaciones de derechos individuales que hoy reclaman los Pueblos Indígenas de México.

2.1. Los derechos indígenas: una mirada sobre la historia lejana

La conquista y la empresa colonizadora de España sobre América -a pesar de su enorme violencia y del aparente caos- estuvieron sujetas a un orden cuyas bases se definían, antes que por un derecho, por una religión, la católica. Nacieron y se ramificaron así las raíces del principio privativo, de la exclusividad cultural, la presunción civilizatoria de una religión única y universal. Estas reglas, definidas primordialmente por los teólogos, transformaron en poco tiempo y para siempre a las numerosas formaciones sociales que encontraron los españoles; la vida religiosa, social, económica, política, militar y cultural de los distintos grupos se vio afectada para siempre.

Para efectos de este trabajo nos interesa particularmente revisar y entender cómo esta irrupción afectó y transformó los derechos de los indígenas en general, pero muy especialmente en lo que corresponde a desarrollar y aplicar Sistemas Normativos propios. Recordemos que en esos tiempos, siglo XVI y primera mitad del siglo XVII, en el mundo occidental, los derechos no existían para nadie, para ningún sujeto, en el sentido primario subjetivo, es decir, como facultades propias de los sujetos humanos, de los individuos; se trata de un supuesto que no existía en la cultura (Clavero, 1994). El derecho no se concebía como facultad de un sujeto sino como el orden de una sociedad, por lo que tenía únicamente el sentido del ordenamiento objetivo y no de la capacidad subjetiva; era un orden de principios religiosos dados por una tradición religiosa, no jurídica, incuestionable, en la que no participaban jurisconsultos ni legisladores. El derecho regía a la *rex* pública, a la sociedad política, mientras que la teología

lo hacía con la familia o unidad doméstica, que en su sentido más lato extendía su campo hasta la economía, las finanzas y el comercio. En este sentido y para esta época el individuo no tenía derechos como tal sino únicamente en tanto miembro de una familia o de una comunidad que le daba *status* y que determinaba sus derechos.

¿Cuál fue el *status* indígena en este período? Stavenhagen señala que el punto de partida del sistema de relaciones entre la población no indígena y la indígena estuvo determinado por la percepción que aquellos tuvieron de éstos, “el meollo de la cuestión estaba en la forma en que los europeos *vieron y conocieron* a los indígenas, es decir la forma en que los fueron integrando cognoscitivamente en su universo semiótico e ideológico” (1992:16). A pesar de que miles de indígenas vivieron las condiciones de esclavitud impuestas por la colonia, lo cierto es que nunca adquirieron el *status* jurídico de esclavos y podían, por tanto, acceder al *status* de familia (espacio de lo privado) o de miembro de una República de Indios (espacio de lo público). El *status* de los indígenas estuvo determinado por tres estados o atributos reconocidos en las Leyes de Indias: rústico, miserable y menor. Estos no son -como ahora lo entendemos- únicamente calificativos, sino que se trata de términos jurídicos que definen situaciones y atributos que una cultura asigna a otra para condenar a los miembros de la cultura dominada a un *status* social inferior:

- Se definía como *Rústico* a toda aquella persona que no participaba en la cultura letrada de los juristas, en la cultura en sí misma, por lo que el derecho o su afectación no era exigible por los sujetos afectados. De ahí que en cuestiones privadas podían guiarse de acuerdo con sus costumbres, sin que por esto se les reconociera un derecho propio. Los jueces (virreyes, oidores, procuradores) podían actuar sumariamente sin atender a procedimientos ni preceptos del derecho, ni a leyes o jurisprudencia sino únicamente a sus propios conocimientos e interpretaciones sobre las costumbres indígenas.
- *Miserable* era un término jurídico referido a aquellas personas que no valiéndose socialmente por sí mismas, precisaban de un amparo especial. Esta condición se le atribuía a los indígenas, a los conversos que no acababan de entender su nueva religión, a los huérfanos, viudas e indigentes y no se trataba de un atributo físico o económico sino de personalidad. Una personalidad miserable hacía a una persona digna de amparo porque se le reconocía como discapacitada social.

- Finalmente, el término de *menor* se atribuía al indígena como aquejado de una limitación de la razón humana, una razón que en principio no se les negaba, pues se les reconocía como humanos y no como animales. Simplemente no eran gente de razón plena por lo que debían estar sujetos a una patria potestad, a una tutela ejercida por el clero o por un laico de respeto. Este término jurídico también era aplicado en España a las viudas, indigentes, huérfanos, locos y minusválidos.

El *status* de indígena se vinculaba a una categoría *etnizada* y la referencia a la adscripción sociocultural o adscripción étnica se superponía a la estructura de clases, confirmándola y afirmándola; los indígenas pagaban tributo y aportaban trabajo gratuito para las obras de gran envergadura *por ser indios*. Sus derechos y obligaciones se compensaban pues estaban obligados a pagar tributo a la Corona como derecho de conquista y reconocimiento de vasallaje pero también tenían el derecho a la protección tutelar del rey, en tanto que súbditos suyos, para salvaguardar la integridad de los indios y no someterlos a trabajos excesivos, asegurar su patrimonio mediante el establecimiento de sus Pueblos y perpetuarles una jurisdicción étnica, ratificada primero a sus señores naturales (autoridades) y después depositadas en sus cabildos de corte municipal. (Castillo y González, 2004). Una vez establecido el dominio colonial, se registran fuertes debates sobre la legitimidad del dominio social de la Corona Española y, consecuentemente, sobre la naturaleza de la sociedad y la del Estado, y, sobre todo, sobre la relación entre ambos actores. Las posiciones fueron muy diferentes pero, como lo propone Warman (1978) podemos agruparlas en dos grandes conjuntos: uno que negaba los derechos de los indios y otra -que el autor llama indigenista- que los afirmaba y defendía. Las preguntas que orientaron estos debates se referían a cuestiones esenciales tales como si los indios tienen o no una naturaleza humana, si pese a su paganismo estaban organizados en una sociedad civil, si los títulos adquiridos previamente eran legítimos y debían o no ser respetados, si había un Derecho natural y si éste era universal y por tanto superior a los derechos del imperio. Borah (1985) distingue tres posturas o modelos en el tratamiento que durante la Colonia se dio a los indígenas: la primera, encabezada por Francisco de Vitoria, proponía el reconocimiento de comunidades autónomas y cuestionaba la legitimidad de los españoles para conquistar y colonizar; la segunda, pugnaba por una absoluta asimilación de los indios en una república en la que serían sometidos a las instituciones, leyes y procedimientos de Castilla y, la tercera que propuso crear dos repúblicas

separadas, las de los indios y la de los españoles, cada una con sus propias leyes, costumbres y sistemas de gobierno. Nótese aquí el plural aplicado a las Repúblicas de Indios porque cada comunidad fue considerada una república distinta.

El tema de fondo -en la disputa- era la posible autonomía de los Pueblos Indígenas. Después de largos debates se llegó a un arreglo peculiar, *la República de Indios* (1530)²⁶, espacios reservados únicamente a los indígenas sin mezclarse con los españoles, los mestizos o los negros. Este modelo tomó elementos de las posturas restantes; a través de ellas, la Corona Española congregó a los indígenas en *Pueblos*, entendidos éstos como pequeñas localidades fundadas alrededor de una iglesia y dotadas de tierras (fundo legal), casas, calles, ejidos y estancias, siempre manejadas por un español a quien acompañaba por lo menos un religioso, para convertirlas en las instancias donde se ejecutaban: la tasación, el repartimiento, las alcabalas y demás impuestos que la Corona Española imponía a cada una de las congregaciones indígenas. La República de Indios conculcó el derecho a la autonomía de los Pueblos a cambio de mantener una forma de autogobierno local acotado por límites geográficos, normativos e impositivos cuyos alcances respondían a la propia dinámica colonial. Se trata de una forma de organización que algunos investigadores han identificado como segregacionista debido a que estableció las bases para diferenciar y excluir a los grupos nativos respecto del resto de la población en los planos económico, social, cultural y político (Aguirre, 1975) al mismo tiempo que mantenía en éstos la ilusión de la autodeterminación, cuando en el fondo se trataba de un modelo idóneo para la explotación de la mano de obra indígena.

Con el objeto de establecer mejores condiciones para la ejecución de estas tareas, las Repúblicas de Indios fueron dotadas de autonomía municipal y se les reconoció el derecho a contar con un sistema “propio” y único de gobierno integrado, a partir de 1550, por: un gobernador, dos alcaldes, dos regidores, un escribano y un mayordomo; se trataba de instancias constantemente vigiladas por las autoridades españolas pero también facultadas para dictar sentencias, es decir para administrar justicia y para velar por el fundo legal del que se habían sido dotadas. Las Leyes de Indias impusieron a las autoridades el deber de establecer y

²⁶ Ver antecedentes en las Leyes de Burgos de 1516.

organizar jurisdicciones o procuradurías especializadas desde las que se brindaba asistencia jurídica a los indígenas. Este proceso tuvo consecuencias cruciales tales como la drástica alteración de la territorialidad y la desaparición de las entidades político-territoriales previas a la conquista así como

[...] la recreación de la comunidad como núcleo sociocultural en el que encontraron abrigo las nuevas y múltiples identidades que se conformaron a lo largo de tres siglos [...] El gran cambio consistió en convertir el núcleo comunal en el único espacio social de los indios eliminando la preexistencia de pisos superiores de organización socioeconómica, cultural y política. En adelante el ámbito jurisdiccional de la jerarquía india que fue reconocida por el nuevo régimen sería la comunidad y cada uno de estos núcleos se vincularía directamente con el poder español (Díaz, 1992:43)

En algunas regiones se implantó una jurisdicción especial alterna, pero no exclusiva, para los asuntos indígenas; esta jurisdicción especial atendía conflictos entre indios y conflictos de españoles contra indios y era ejercida por el Virrey, quien decidía si la cuestión era judicial o administrativa, a quién se turnaba y para qué. Recordemos que durante la Colonia, la función de impartición de justicia no estaba separada del ejercicio de gobierno por lo que las mismas autoridades políticas eran las que administraban justicia. Esto era, en cierto sentido, el reflejo de la multiplicidad de fuentes del Derecho que componían el orden jurídico Virreinal: la producción legislativa de la Corona Española destinada a Castilla así como la destinada a las colonias tales como las Leyes de Indias; las normas dictadas por las distintas autoridades de las jurisdicciones en cuestión (el virrey, la audiencia, los bandos de policía y los acuerdos de los cabildos); la doctrina u opinión de los juristas; las costumbres, o usos y prácticas locales aceptadas por su largo uso, así como las regulaciones particulares como el Derecho Mercantil y el Derecho Canónico.

Por otro lado, los abogados diplomados eran sumamente escasos lo que explica que el ejercicio del arbitrio judicial -jueces, alcaldes mayores y corregidores- no fuera profesionalizado salvo en algunas ciudades de la Nueva España, por lo que los operadores jurídicos suplían su falta de instrucción en leyes y reglamentos con amplios conocimientos del lugar, de las personas y de las costumbres locales, lo que imprimía un sello casuístico a todos los procedimientos judiciales y facilitaba la flexibilización del sistema. El sistema judicial se convirtió en la arena de lucha en la que se desplegaron numerosos conflictos entre

colonizadores e indígenas, inconformidades simples o combinadas por el proceso de reparto de tierras y poblaciones, límites, tributos y maltrato.²⁷

Resulta claro que el juego de los indígenas con el Derecho tiene una larga historia. En los archivos investigados por distintos autores -Castillo y González (2004), Marino (2004)- se encuentran numerosas evidencias que muestran como, desde la colonia, los indígenas se vieron obligados a acudir a los tribunales para litigar sus reclamos: daños en sementeras, certificación de las propiedades de individuos y comunidades, establecimiento de testamentos o reclamaciones de herencias, denuncias de maltratos por parte de los encomenderos y delitos cometidos por indios o por españoles en contra de ellos. Pero no sólo eso, estos documentos muestran también como los indígenas se fueron poco a poco apropiando de un lenguaje legal, producto del desarrollo de una cultura del uso de lo contencioso como medio de defensa del patrimonio de sus Pueblos y de sus individuos, que les permitió enfrentar a la Corona en la arena de lo jurídico, obteniendo en no pocas ocasiones el triunfo sobre sus oponentes.

La capacidad jurisdiccional de las Repúblicas de Indios, la flexibilización del sistema judicial y su apropiación por parte de los grupos indígenas provocaron, a la postre, resultados inesperados. Por un lado se amplió el margen de actuación y resistencia para los Pueblos indios porque efectivamente las Repúblicas constituyeron un refugio en donde se preservó parte de la especificidad de las viejas culturas: una organización de base, la comunidad indígena, en donde se imbricaron costumbres e instituciones antiguas en sincretismo con creencias y formas de vida cristianas, en ellas se mantenía el régimen comunal de la tierra, los servicios y el espíritu comunitario así como el nombramiento directo de sus propias autoridades (Villoro, 1998). Se trata de un resultado paradójico, apunta Díaz (1999), de la política de “segregación” fundada en las reducciones, que hizo posible que los indígenas mantuvieran, reprodujeran y aún desarrollaran identidades propias. La organización de Pueblos permitió el desarrollo de formas comunales de vida e hizo surgir nuevos elementos socioculturales que se convirtieron en materia de identidades renovadas, aún más resistentes,

²⁷ En este apartado me interesa particularmente destacar este proceso y no los conflictos ventilados en otras arenas, como la de las rebeliones indígenas, porque es desde ahí cuando se identifica el inicio del proceso de juridicalización de los Pueblos indígenas que hoy alcanza dimensiones fundamentales para el avance del movimiento indígena. (convierte este comentario en una nota a pie).

debido a que se fundaban en las nuevas condiciones en las que el régimen colonial colocó a los indios.

Sin embargo y desde otro punto de vista, la República de Indios fue el espacio en donde “[...] las aspiraciones de los grupos indígenas fueron traducidas al lenguaje legalista implantado por la Corona Española, en términos de propiedad, tributación, etc. La vía judicial representaba un medio de negociar la aplicación de las reglas del derecho, y por ende el poder del Estado; constituía también una arena en cuyo seno ciertos grupos indígenas pudieron aprovecharse de otros” (Devineau, 2004:17). Las tareas impuestas por la Corona a los Cabildos municipales indígenas -junto con la defensa de las tierras dotadas- explican, por un lado, la cohesión interna de los Pueblos pero también la hostilidad hacia los otros, sin importar que éstos fueran o no indígenas, lo que desembocó en una fuerte atomización o fragmentación de Pueblos y comunidades.

A manera de conclusión puede afirmarse que las características que hoy muestran los Sistemas Normativos o Costumbres Indígenas, no provienen del mundo prehispánico sino que en su mayor parte son el resultado de una imbricación profunda de las prácticas prehispánicas, cada vez menos presentes, y de la flexibilización de un sistema judicial español del que los indígenas se apropiaron con enorme habilidad. Se trata de un sistema o sistemas que se gestan durante el período colonial y particularmente en estos Pueblos o Repúblicas de Indios pero que aún hoy siguen resignificándose.

2.2. El Estado Mexicano y la cuestión indígena: políticas y programas indigenistas desde la independencia hasta el siglo XX

De acuerdo con Díaz (1999), desde una perspectiva histórica, la problemática étnica es incomprensible fuera de los procesos que determinan el perfil de la sociedad nacional en Hispanoamérica y que, en particular, dan lugar a la aparición del Estado-nación en su sentido moderno; es decir, la *nación* no siempre estuvo ligada al Estado. Villoro (1998) propone cuatro características o criterios que definen el concepto de nación:

- a) Comunidad de cultura. Una nación es, ante todo, un ámbito compartido de cultura, es decir de una forma de ver, de sentir, de actuar en el mundo. Quienes participan de una forma de vida concuerdan en ciertas creencias básicas que conforman el marco de todas las demás: creencias valorativas que dan sentido a la vida, criterios generales que se concretan en una esfera objetivada: lengua común, objetos de uso, tecnología, ritos y creencias religiosas, saberes, instituciones sociales, reglas consensuadas y rituales cívicos que mantienen y ordenan el comportamiento colectivo.
- b) Conciencia de pertenencia, es decir, integración a una identidad cultural. Una nación es una identidad con la que se identifican un conjunto de personas, por distintas que puedan ser sus características individuales o de grupo, que comparten un origen y un destino.
- c) Proyecto común, continuidad que es a la vez tradición y plan con un destino universal.
- d) Relación con un territorio que da continuidad en el espacio. Este territorio puede ser real o simbólico.

En el caso de México, el Estado que surgió de la Guerra de Independencia creó un sujeto nuevo de la narración histórica: el país integrado por todas sus partes. Por primera vez, en lugar de un virreinato fragmentado internamente y gobernado por poderes extraños, los mexicanos consideraron el territorio, las diferentes regiones que lo formaban, su diversa población y sus contradictorios pasados como una entidad unitaria. Independientemente de las divisiones y contradicciones internas, el Estado se contempló como una entidad territorial, social y política que tenía un origen, un desarrollo en el tiempo y un futuro comunes. Esta entidad que integraba en sí misma los diversos sectores de la nación se convirtió en el nuevo sujeto de la historia, y su aparición modificó la idea del pasado y la concepción de la nación. Como señala Florescano (1996) el verdadero dilema que enfrentaron los estados americanos que surgieron del desmoronamiento del imperio español fue justificar su acceso al rango de naciones. En México, la conciencia de la pertenencia a una nación específica precedió al establecimiento del Estado. La nación se formó primero en la mentalidad de un grupo criollo en la segunda mitad del siglo XVII y luego se constituye en Estado, independiente de la Corona Española.

La nación proyectada por el grupo fundador, al realizarse, se constituye como un nuevo Estado que se propone integrar o suprimir las naciones preexistentes para forjar una nueva unidad

histórica, homogénea, que le corresponda. Dos ideas impulsaron este proyecto: la primera concibe al Estado-nación como el único escenario posible en donde se encuentran y confrontan estados soberanos a partir de una razón universal y única. La segunda idea es la relativa al *progreso* hacia una cultura racional en donde lo occidental, de raíces griegas y cristianas se ubica en un estadio superior y las demás tienen valor en tanto estadios en evolución hacia esa cultura superior. En este modelo el único destino posible para los indios fue la extinción. “El indio fue afiliado al pasado y sustraído del futuro. Se les concedió una historia clausurada” (Warman, 1978).

En el origen del Estado-nación mexicano interactuaron diversas fuerzas: el capitalismo y el racionalismo. Este sistema de pensamiento modificó la idea del Estado para ponerlo al servicio del “ciudadano” y no del monarca; impulsó los sistemas monistas de derecho sustentados en el Código Napoleónico y concibió al Estado como un productor y articulador de los sistemas dedicados al bienestar (encargado de la salud, educación, administración de justicia, seguridad, etc.), así como el organizador de las burocracias a cargo de las estructuras sociopolíticas responsables de su funcionamiento. La nación ya no es vista como el ámbito cultural sino como un espacio público que resulta de las decisiones de sus miembros en donde el Estado es el único capaz de formar esa nación. Es necesario, entonces, borrar la multiplicidad de naciones, de comunidades, para establecer sobre ellas un orden homogéneo, como el requisito indispensable para la modernización del país. De ahí que durante las primeras décadas del período independiente, los liberales emprendieron una lucha implacable contra las comunidades indígenas, a las que veían como un obstáculo para el desarrollo económico pero sobre todo contra la posibilidad de conformar una entidad homogénea.

Díaz (1999) observa dos peculiaridades en la conformación de la mayoría de los estados nacionales en América Latina y por tanto en México: la preocupación temprana y reiterada por el carácter *incompleto* o *inauténtico* de la nación, dada la persistencia de los grupos étnicos, y la convicción de que la heterogeneidad derivada de su presencia es un defecto de la nación que debe ser superado. Pareciera, nos dice el autor, que hay una secuencia de eventos que terminan vinculando la estructuración nacional con el enérgico rechazo de la pluralidad cultural. La sociedad ya no es vista como la compleja red de grupos, asociaciones, culturas diversas, que

han ido desarrollándose a lo largo de la historia, sino como una suma de individuos que “convienen” en hacer suya una voluntad general. La expresión de esta voluntad general -nos dice Villoro (1998)- es la ley que rige a todos sin distinciones. Ante la ley todos los individuos se uniforman. Nadie tiene derecho a ser diferente. La homogeneización de la sociedad se realiza sobre todo en el nivel cultural, empezando por la lengua. Una cultura hegemónica impone su lengua tanto en las relaciones administrativas y comerciales, como en la legislación. Al igual que en otros estados latinoamericanos, la historia de México involucra un conjunto de políticas explícitamente encaminadas a negar los derechos específicos de colectividades consideradas inferiores y por tanto incapaces de manejar sus propios asuntos, por el solo hecho de ser distintos de los grupos dominantes. Detrás de esta diferenciación se encuentran, en realidad, los intereses de despojo de recursos, de la explotación de la fuerza de trabajo, y de la dominación política, aunado a una concepción ideológica que buscaba la creación de una unidad nacional en donde lo diverso no tenía cabida. La lucha política entre liberales y conservadores hizo imposible el planteamiento de un proyecto nacional que no estuviera aparejado con la negación de las naciones indígenas.

Entre 1807 y 1815 estallan los conflictos por la independencia de México a cargo de criollos, mestizos y muy pocos indígenas quienes, en poco tiempo, son hechos a un lado (Nolasco, 2002) en razón de la idea prevaleciente, aportada por la Revolución Francesa, de un Estado como una Nación en donde todos son iguales en tanto que son ciudadanos. El liberalismo criollo se fundó en una racionalización inspirada en el positivismo y en la antropología evolucionista que favorecía las tendencias homogeneizadoras al señalar que el sistema capitalista occidental era la cristalización de la última fase del desarrollo humano, es decir de la civilización. El proyecto de la nueva nación se precisó en un programa liberal que comprendía, en lo jurídico, la vigencia de un Estado bajo una ley uniforme; en lo social, la homogeneización de todos en la categoría de ciudadanos frente al Estado; en lo político, la democracia representativa y en lo económico el desarrollo capitalista. En este marco, el nuevo Estado se ve forzado a mantener la unidad, entendida esta como la asimilación de la multiplicidad de culturas aborígenes a una cultura criolla-mestiza (Villoro, 1998). Las naciones indígenas o etnias son observadas en bloque y se responsabiliza a su cultura del atraso que impide avanzar hacia un estado civilizatorio, es decir progresar. De ahí que los

gobiernos independientes pongan en marcha un conjunto de políticas que buscan incluir a los indígenas en la vida nacional en tanto que ciudadanos excluyendo sus particularidades culturales. Se crean condiciones nuevas que dan lugar a una política de asimilación, es decir liquidacionista, frente a la diversidad étnica. En adelante existen ciudadanos, no indios, ni criollos, negros o mestizos. Durante el período independiente, esto es a lo largo del siglo XIX, el efecto de estas políticas liberales -asimilacionistas en el ámbito individual y étnicas en lo cultural- fue demoledor, especialmente en lo que toca al ámbito económico. El paradigma de una religión única se sustituye por un sistema normativo, un derecho único que proclama la igualdad formal ante ley. En el marco inspirador de la legislación gaditana, se instituyó el monopolio en la producción del derecho por parte de cuerpos especializados y se anularon otras fuentes de Derecho, el Derecho se redujo a la Ley y se sustituyeron los jueces legos por profesionales. Es en este período cuando los exámenes y la titulación de abogados pasa a ser certificada por el Estado y no por las corporaciones de abogados, y se prohíbe el litigio a personas no tituladas. Una de las consecuencias prácticas de estas disposiciones fue la exclusión de amplios grupos de población en el ejercicio y defensa de sus derechos; en adelante se usarían términos como “pleitistas” para descalificar a los indígenas que seguían acudiendo a los jueces para resolver agravios y conflictos con otros actores y de “tinterillos” y “huizacheros” para referirse a los operadores no titulados -y cuyos emolumentos estaban al alcance de la población con menos recursos como era el caso de los indígenas- los cuales fueron acusados de incitar a litigar a los indígenas y a los Pueblos, actividad que por otro lado fue tipificada como delito merecedor de penas de prisión o trabajos públicos (Lira, 1984).

Desde las primeras décadas del siglo XIX, con la instauración de México independiente, se promulgaron distintas normas dirigidas a suprimir el *status* indígena, establecer la igualdad de todos los mexicanos y desaparecer el Juzgado General de Indios. (Lira, 1975). Al eliminar cualquier “fuero” o privilegio, conservados en las Repúblicas de Indios, las comunidades indígenas pasaron a ser corporaciones civiles al igual que las iglesias. Durante el siglo XIX, los indígenas desarrollaron un conjunto de estrategias de resistencia que nuevamente fluctuaban, paralela y simultáneamente, desde los levantamientos y rebeliones violentas, frecuentemente armadas, hasta la apelación a las autoridades políticas y judiciales presentadas por “asociaciones de vecinos”. Este es el aspecto que nos interesa destacar porque en estas

apelaciones encontramos, una vez más, evidencias de cómo los indígenas se apropian de los discursos y los refuncionalizan a su favor, es decir se juridicalizan; en el México Independiente subsistieron los reclamos indígenas en el campo de lo legal, aunque no ya de manera tan vital y efervescente como existía en la Colonia. “[...] el proceso decimonónico de monopolización estatal del Derecho (corporativización) se sumó a la de muchas otras funciones de gobierno, varias de ellas antes ejercidas también por los privados” (Marino, 2004:50) y los procesos tendientes a la individuación y homogeneización social afectaron particularmente a los indígenas y a sus pueblos.

El proceso de homogeneización jurídica supuso la desaparición de la personalidad jurídica del indígena y la pérdida de derechos por parte de las ya entonces minorías indígenas, a favor de la igualdad jurídica del ciudadano. “[...] al dismantelar el sistema de protección jurídica desarrollado por la dominación colonial, la igualdad jurídica supuso, en muchos casos, mayor indefensión y peores condiciones de vida para la población que continuó viviendo en comunidades indígenas” Marino (2004:51). La juridicalización de los indígenas surge con mayor vigor y términos como “ciudadanos”, “mexicanos”, “Patria”, “Nación”, “Libertad” y “Constitución” así como la exaltación de su obediencia ante el gobierno, aparecen en las peticiones dirigidas a las autoridades durante el período independiente en las que reclaman derechos y garantías constitucionales. En contraste, durante el breve lapso del Imperio de Maximiliano, encontramos que las peticiones formuladas ante el mismo Emperador o ante la Junta Protectora de las Clases Menesterosas adoptan términos como “súbditos”, “hijos”, “desvalidos”, “menesterosos”, “pobres” y que en lugar de derechos reclaman ser “amparados”, “protegidos”, “socorridos”. En uno y otro caso sorprende la adopción no sólo del vocabulario sino también de los valores, argumentos y procedimientos formales, por parte de los indígenas.

En 1856, la Ley Lerdo prohibió a las comunidades indígenas (y a las iglesias) acumular las tierras que no pudieran trabajar y los obligó a venderlas a sus arrendatarios²⁸; esta norma fue completada más tarde, cuando se procedió a eliminar las prohibiciones coloniales que impedían que las comunidades indígenas vendieran sus posesiones colectivas. La Ley Lerdo,

²⁸ Numerosas comunidades indígenas rentaban una parte importante de sus tierras para obtener un ingreso que destinaban a satisfacer necesidades de sus municipios que no eran atendidas por el Gobierno Central.

parte del conjunto conocido como Leyes de Reforma, atacó la base económica y agraria de las comunidades indígenas, fundamento de su identidad cultural, en beneficio del naciente capitalismo agrícola. Se colocó así a los indígenas en un terreno culturalmente ajeno y en condiciones de franca desventaja en el mercado de la tierra, haciendo que en pocos años numerosas comunidades perdieran grandes extensiones. El despojo no se frenó durante el breve lapso conservador que anuló la parte de la Ley Lerdo que afectaba al clero, pero no la que afectaba a los indígenas, ni tampoco durante el imperio de Maximiliano de Habsburgo.²⁹

A lo largo de todo el siglo XIX y los primeros años del siglo XX, hubo muchas medidas que buscaron mantener la atomización de los grupos étnicos para impedir a toda costa su rearticulación en espacios más amplios. Esto explica en parte que los muchos levantamientos registrados en la época -en torno a las mismas reivindicaciones de antaño o ligadas a los reclamos por la participación en el desarrollo, en contra de la leva e incluso en defensa de algunas prácticas culturales como la lengua- no tuvieran la fuerza suficiente para revertir el proceso y que muchas comunidades indígenas se disolvieran. Llama la atención que a pesar de ello al finalizar el Porfiriato, caracterizado por la creación de grandes latifundios a costa del despojo de tierras indígenas, uno de cada tres mexicanos se consideraba a sí mismo como indígena (Díaz, 1999).

Durante los primeros años del siglo XX se reforzó la noción de los indios como una supervivencia del pasado, se trata de una visión que en estos años fue reforzada por la creación de la Escuela Internacional de Arqueología y Etnología Americana. La Revolución Mexicana recordaría al mundo y a los propios mexicanos que las comunidades indias seguían presentes y dispuestas a participar con sus propias reivindicaciones, expresadas tanto en el lema “Tierra y Libertad” enarbolado por Emiliano Zapata, el caudillo del Sur, como en el reclamo de la restitución de las tierras a las comunidades indígenas. Tierra y territorios seguían siendo los principales derechos reclamados. La revolución triunfante, de corte liberal, encabezada por

²⁹ Esto, a pesar de que durante el régimen del emperador se expidió una ley agraria que suspendía la desamortización y ordenaba restituciones y dotaciones en favor de las comunidades, inspirada en los consejos de Francisco Pimentel y en su obra (1864) que abogó por analizar la situación de los indígenas considerando el contexto social y los problemas económicos que éstos enfrentaban.

Madero y Carranza, se vio obligada a atender los reclamos agraristas y otros que reclamaban respeto por las culturas indias y a incorporar soluciones en sus programas pero no en sus leyes.

En una evaluación de largo plazo resultan evidente los efectos de la política de Reforma Agraria, impulsada fundamentalmente por Lázaro Cárdenas en los años cuarenta, y la consecuente ejidización de la tierra, que pulverizaron la propiedad indígena comunal surgida durante la dominación española, modificaron la forma de organización interna de las comunidades ahora normadas por el Código Agrario y socavaron la territorialidad indígena, dificultando la reconstitución de sus pueblos y comunidades. La concepción del Estado-nación como entidad homogénea siguió prevaleciendo. La construcción de este concepto como explica Kymlicka (1996), se definió en la fundación de una, y sólo una sociedad, pero también de una cultura nacional que negaba la existencia de las culturas indias, ya sea en términos reales o en su capacidad de aportar a la cultura nacional, porque su grandeza sólo se reconocía históricamente, es decir, en el pasado. El crecimiento de la población mestiza a lo largo del siglo XIX y más aún del siglo XX, condujo a la revaloración de una “raza cósmica”³⁰ que -en el nuevo imaginario de la Revolución- incorporaba lo mejor de las dos que intervinieron en su factura; se trata de una categoría que, fundada en la “fusión racial”, establecía las bases para un desarrollo propio y acelerado por el sendero de occidente y de la hispanidad. En este contexto y de acuerdo con Olu (1997) México desarrolló leyes³¹, instituciones y políticas públicas cuyos objetivos eran mejorar las condiciones y patrones de las comunidades indígenas, al mismo tiempo que contribuían a su desaparición como tales, negando paralelamente cualquier predisposición o prejuicio en contra de los indios.

Durante las primeras décadas del siglo XX continuaron las políticas de asimilación, suavizadas en algunos casos por la “deuda social” derivada de la participación indígena en la revolución. El proyecto modernizador encabezado por Vasconcelos proponía múltiples vías para -desde la acción educativa del Estado- “civilizar” a la sociedad mexicana; los seguidores de esta propuesta estaban convencidos de que este proceso civilizatorio requería de la

³⁰ Término acuñado por el filósofo y educador mexicano José Vasconcelos, impulsor de la gran reforma educativa de principios del siglo XX.

³¹ Se trata de leyes que no tienen un correlato en el espacio constitucional pero que abordan diversos programas y políticas de atención hacia los indígenas, como el caso de la Ley de Educación.

instalación de escuelas primarias -urbanas y rurales- secundarias, técnicas, normales, para la formación de profesores, y universidades diseminadas a lo largo y ancho del país; de la importación de maestros extranjeros para formar o descubrir las capacidades propias; de la difusión de conciertos musicales de autores e intérpretes mexicanos; de la promoción de conferencias, pinturas murales, misiones culturales, bibliotecas populares y cine clubes en las comunidades pequeñas, así como la difusión de todo tipo de acciones que exaltaran los *valores nacionales* de la nueva nación mestiza y que mostraran una sociedad única transitando hacia un futuro moderno.

Para atender el “problema indígena” se crearon instituciones como el *Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena* (1921)³², el *Departamento de Asuntos Indígenas* en el período Cardenista (1935-1945) y el *Consejo de Lenguas Indígenas* (1939)³³; además, se echó a andar el indigenismo -entendido como el conjunto de políticas concebidas y diseñadas por los no indios para ser aplicados a los otros- en el Primer Congreso Indigenista Interamericano que se realizó en Pátzcuaro, Michoacán. Las distintas participaciones en el Congreso dejan en claro que se trataba de “corregir” las ideas etnocentristas de la política anterior e introducir un elemento de justicia social en la política indigenista “[...] que establece para los indios una carta de derechos y obligaciones sin barreras discriminatorias derivadas de diferencias raciales, sociales y culturales” (Aguirre, 1975:27). Por primera vez en el discurso político mexicano, se “desagregan” y aceptan como “válidos” los componentes de la cultura indígena: lengua, creencias, costumbres, formas de organización social y política, entre otros aspectos y se establece el compromiso de “*integración* de los indios a la sociedad nacional, respetando los valores de sus culturas y su dignidad de hombres” (Aguirre, 1975:32), es decir se postula la compatibilidad de ambos proyectos. También se establece el compromiso de integrar a los indígenas a la vida nacional porque así y sólo así -se postula- es posible acceder a condiciones de vida superiores, aunque para ello sea preciso abandonar ciertos aspectos “negativos” de las culturas más atrasadas que se consideran “incompatibles” con la

³² Nótese el uso del término raza como categoría de diferenciación para referirse a los Pueblos indígenas. Afortunadamente la categoría (aunque no las prácticas de discriminación por motivos étnicos) desaparece del discurso en contraposición a los discursos del fascismo y del nazismo en la Segunda Guerra Mundial.

³³ Registrado en las actas de la Primera (y única) Asamblea de Filólogos y Lingüistas, organizado en México en Mayo del 39, organizado por el Departamento de Antropología de la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas, el Instituto Politécnico Nacional y el Departamento de Asuntos Indígenas.

civilización y la modernidad. Esta valoración de las culturas indígenas estuvo inspirada en las aportaciones de los antropólogos indigenistas, encabezados por Gamio, quien aseguraba que en las culturas indias hay aspectos positivos que es bueno preservar y rasgos nocivos cuyo exterminio era obligado si se desea que el nativo se incorpore a la civilización, retomando su marcha hacia el progreso.

En los años cuarenta, México emprende un programa de industrialización que fue capaz de propiciar la acumulación acelerada de capital sobre las bases de un Estado-nación consolidado y estable. Se trataba de un modelo que buscaba superar los obstáculos que encontraban -una y otra vez- las acciones emprendidas por el Estado para modernizar el país, entre los que destacaba de manera importante la presencia de amplias masas de población analfabeta y de numerosos grupos indígenas aislados y hablantes de otras lenguas. De ahí que durante los primeros años del siglo XX, el debate fundamental sobre la cuestión indígena parezca haber girado en torno a dos extremos: castellanización *versus* mantenimiento de la lengua materna. La discusión se extendía a diversos ámbitos, incluido el legislativo, como lo demuestra el discurso de un diputado a propósito del Homenaje al Hombre Americano realizado en la Cámara de Diputados, apenas terminada la Segunda Guerra Mundial: “[...] no dejemos al indio como indio, eso puede ser ideal de arqueólogos o ideal de pintores o turistas; no excluyamos a la juventud indígena de los deberes de la conscripción militar, y si la población humana es la primera riqueza de una nación, no renunciemos a nuestra población indígena, como fuente de mayor riqueza” (en Carbó, 1988:40); o en un discurso de otro diputado, a propósito de la Creación del Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital en el año de 1952: “[...] las queremos y amamos (a las “clases indígenas” de nuestro país) y hemos de trabajar con ellas sin descanso y sin fatiga hasta lograr alguna vez reincorporarlas a nuestra cultura y a nuestra civilización [...] digamos al mundo entero, no como los del Norte, los indios están liquidados con las balas; nosotros los liquidamos incorporándolos a nuestra patria y a nuestra familia” (en Carbó, 1988:42).

La voluntad del Estado para atender el problema indígena se muestra en la creación de la *Dirección Nacional de Asuntos Indígenas* (1946-1969), del Instituto Nacional Indigenista INI (1948) y de la *Dirección General de Primera Enseñanza y Educación Indígena* (1969) que

fueron instrumentos del mismo modelo integracionista, el cual centró sus esfuerzos en dos grandes vertientes, la educación y la mejora a las condiciones materiales de vida como el medio para “fundirlos y asimilarlos dentro del conjunto de nuestra población”³⁴. Las aportaciones de Aguirre Beltrán resultan fundamentales para el INI y para el indigenismo mexicano porque destacan la importancia de criterios económicos y sociales que se combinan con una concepción amplia de la cultura proponiendo la integración regional. Desde 1948 hasta 2003, cuando fue anunciada su desaparición y la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI), el INI fue la institución del Estado encargada de aplicar el modelo integracionista, centrando sus esfuerzos en acciones para el “desarrollo” y el “progreso” de las comunidades indígenas.³⁵ Cada una de las instituciones indigenistas mexicanas, concebidas desde los espacios legislativo y ejecutivo, ha destinado su atención -con mayor o menor eficacia- al mejoramiento de las condiciones de vida del indígena visualizándolo como objeto y no como sujeto de la planeación. “Ausentes los grupos indígenas de los niveles de decisión, fue la sociedad nacional no indígena la que fijó los tópicos del tema y se apropió sin titubeos de su palabra” (Carbo, 1988:21). El integracionismo alcanzó resultados relevantes pero ninguno que concretara exitosamente el objetivo de integrar a las etnias respetando sus culturas. Al contrario, nos dice Díaz “[...] el indigenismo ha dejado a su paso una trágica estela de disolución cultural, destrucción de identidades, opresión y conflictos étnico-nacionales cada vez más agudos, sin resolver el asunto de la pobreza y la no incorporación al desarrollo” (1999:92).

Aunque en 1992, México reforma su Constitución Política Federal y estrena un discurso multicultural que sostiene que ahora sí, finalmente, se respetarán y promoverán las culturas indígenas, lo cierto es que bajo la coordinación de las instituciones indigenistas se siguen impulsando acciones que conciben a los indígenas como objetos de asistencia antes que sujetos de derecho. Esta visión asistencialista -que ha estado presente desde la Colonia- se ve

³⁴ Discurso de un diputado del PRI a propósito del Homenaje a los Indios durante la Segunda Guerra Mundial, cuando se intentaba tomar distancia de la posición racista del Nacional Socialismo Alemán.

³⁵ Efectivamente, pese a que en 1989 México suscribe el Convenio 169 de la OIT, reconociendo derechos colectivos de los Pueblos indígenas, y que en 1992 se modifica la Constitución Política para reconocer el carácter pluricultural de la nación, los 55 años de vida del INI fueron, en balance, el producto de una concepción ideológica que ubica a los indígenas como objeto de asistencia antes que sujetos de derecho.

reforzada por las disposiciones legales que, ahora desde el ámbito constitucional, obligan a las instituciones del Estado a diseñar políticas y destinar recursos para el desarrollo y bienestar de los indígenas del país. La eliminación del INI y el surgimiento de la CONADEPI ha sido severamente cuestionada por algunos intelectuales (Gómez: 2004) y por las organizaciones indígenas debido a que: su creación fue sometida -en contra de lo que establece el Convenio 169- a lo que algunos han calificado como una pseudo consulta, financiada por el Banco Mundial quien fijó la agenda y los términos en que se realizó; se sustituyó el concepto de instancias representativas de los Pueblos por foros de consulta; se incluyó la opinión de dependencias del gobierno y se concluyó que los indígenas querían un organismo descentralizado y no sectorizado además de cursos sobre autonomía. La CONADEPI cuenta con una Junta de Gobierno integrada por la mayor parte de los miembros del Gabinete y un Consejo Consultivo en el que participan organizaciones sociales, académicas, las juntas directivas de las comisiones de asuntos indígenas, un representante de cada entidad federativa donde se asienten los Pueblos y un ambiguo sinnúmero de "representantes indígenas" que no fueron elegidos por éstos. Una vez más, protestan los impugnadores, se excluye a los Pueblos indios de la representación real y más aún de la toma de decisiones respecto de la aplicación de políticas, programas y recursos que se realizan como un ejercicio de planeación desde afuera, creando nuevamente divisiones al interior de las comunidades. No es casual, señalan que se privilegie el trabajo de la CONADEPI en zonas en las que hay un mayor esfuerzo autonómico, y en donde la oferta gubernamental condiciona los apoyos a la formación de comités que pulverizan y confrontan la organización indígena. Ligadas a estos cuestionamientos, los indígenas han interpuesto reclamos ante la OIT por violación al principio de consulta establecido en el Convenio 169.³⁶

³⁶ Como respuesta que no satisfizo a nadie, el Gobierno señaló que tanto el EZLN como el Congreso Nacional Indígena (CNI) habían podido defender la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) en el recinto de la cámara de diputados lo que constituía una consulta al más alto nivel institucional, mediante la cual los representantes de las etnias [sic] nacionales y del EZLN tuvieron la oportunidad de hacerse oír por el poder legislativo federal antes de que fuera aprobada la reforma a la Constitución Federal. Una vez más, y este discurso lo demuestra, los indígenas son vistos como una masa homogénea, escuchar a uno significa escuchar a todos. A pesar de esta respuesta, el Comité tripartita que elaboró el informe sobre las reclamaciones insistió en recomendar nuevamente la consulta como el mecanismo para construir acuerdos y recomendó al gobierno mexicano realizar "esfuerzos adicionales y continuos para superar el sentimiento de exclusión" que dejó en los Pueblos indígenas el citado proceso de reforma constitucional. (Ver presentación y capítulo III).

A pesar de la validez de las críticas, también resulta justo señalar que desde los años noventa, primero el INI y ahora la CONADEPI, han venido jugando un papel fundamental en la promoción de los Derechos Humanos de los indígenas, especialmente de los derechos colectivos. A mediados de los años noventa en el seno del INI se creó la Dirección de Procuración de Justicia desde donde se realizó un intento serio por atender los problemas legales que enfrentan los Pueblos Indígenas. Al tradicional programa de liberación de presos indígenas, se sumó la atención a conflictos referentes a los mecanismos y procedimientos que regulan los asuntos religiosos de las comunidades indias, sus formas de organización social y política, sus Sistemas Normativos internos, así como con el acceso y protección de recursos naturales, objetos y lugares sagrados. Además, se desarrolló, por primera vez en el país, un programa de servicios periciales para la elaboración de dictámenes culturales en las especialidades de antropología, etnohistoria, paleografía o lingüística, con el objeto de aportar elementos de prueba en procedimientos legales donde sea parte una comunidad, Pueblo o sujeto indígena. Asimismo, se integró un equipo de investigadores, la mayoría antropólogos, que realizaron investigaciones encaminadas a entender los distintos aspectos de la relación entre la costumbre jurídica y la legislación estatal, con la intención de aportar elementos para reformar la Constitución Política Federal y la legislación secundaria que es necesaria para el reconocimiento de los Sistemas Normativos indígenas. Se desplegó una intensa actividad de difusión de los Aspectos Básicos del Derecho para la autodefensa de personas y organizaciones comunitarias, así como del marco internacional de los derechos de los Pueblos Indios y muy especialmente del Convenio 169 de la OIT. Al mismo tiempo se apoyó, con recursos financieros y técnicos, a las organizaciones indígenas, civiles y sociales que desarrollan programas de defensoría y Derechos Humanos en las comunidades indígenas y a algunas que operan en el ámbito municipal, estatal y nacional. Ya en la administración actual, el INI incorporó en sus filas a activistas del CNI y de la Asamblea Nacional Indígena Plural para la Autonomía (ANIPA), algunos de los cuales asesoraron al EZLN durante las pláticas o negociaciones de San Andrés y renunciaron por no estar de acuerdo con el papel que desempeñó la institución durante las negociaciones de la reforma constitucional tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.

Con las luces y sombras propias de las instituciones públicas anquilosadas por viejas prácticas burocráticas, durante los últimos años del INI y los primeros de la CONADEPI, asistimos a un intento serio por ir más allá de las políticas asistencialistas o tutelares -sin abandonarlas totalmente- y reconocer que los indígenas son actores sociales responsables de su destino.

2.3. Los Pueblos Indígenas en la Constitución Política Mexicana.

Después de lo que resulta un breve recorrido por las instituciones y políticas públicas indigenistas, impulsadas desde el Estado, quiero llamar la atención sobre la cuestión indígena en el ámbito legislativo. Resulta paradójico que durante el siglo XIX y hasta finales del siglo XX, el quehacer del Estado en el terreno de las políticas de atención a los Pueblos y comunidades indígenas careciera de un marco constitucional y que las acciones destinadas a atender el problema indígena se expresaran en un nivel normativo secundario, pero así es. Recordemos que la Constitución Política Mexicana, como la de otros Estados, es una ley en el sentido estricto pero también y sobre todo es el espacio formal en donde se dibuja el proyecto de nación, el convenio social pactado explícita o tácitamente por sus miembros.

La Constitución Política Federal es la ley fundamental del Estado mexicano en la cual se establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos y de los gobernantes, y por ello en su contenido se establece que los Convenios o Tratados Internacionales suscritos por México pasarán a formar parte de la legislación nacional con *rango constitucional*; es la norma jurídica suprema y ninguna ley o precepto puede estar sobre ella. En un Estado democrático o que se pretende como tal, la Constitución o Carta Magna, es la expresión jurídica de la soberanía del Pueblo y es obra de la Asamblea o Congreso Constituyente. México ha tenido diversas constituciones a lo largo de su historia. Algunas han sido centralistas, es decir, que establecen el poder en un solo órgano que controla todas las decisiones políticas del país, otras federalistas, como la actual, que reconocen la soberanía de los estados pero cuentan con mecanismos de coordinación para asuntos de la República como un todo.³⁷

³⁷ Las leyes fundamentales emanadas de un Congreso Constituyente en México son: el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1824; las Siete Leyes Constitucionales, de 1835-1836; las Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843; el Acta Constitutiva y de

Iniciado el proceso de independencia, México como prácticamente toda América Latina, tomó la Constitución de Cádiz como referencia o marco jurídico. Se trata de una Constitución que sirvió de bandera y gesto libertario frente al despotismo ilustrado (Barragán, 1980) y que en México llevó a promulgar un decreto, el 4 de enero de 1813, en el que se reducen los terrenos comunes de los Pueblos a dominio particular; se anula la separación de repúblicas; se promulga la igualdad de los vecinos del imperio prohibiéndose el uso del nombre “indígena” para referirse a individuos jurídicamente diferenciados del resto de los ciudadanos y se termina con el Juzgado General de Indios. Sin embargo, es en este período, que va de 1812 a 1821 cuando aprovechando los resquicios legales presentes en la misma Constitución de Cádiz y tratando de sobrevivir, cuando los cabildos indígenas se transforman en ayuntamientos. Más tarde, esta misma Constitución de Cádiz, junto con los "Sentimientos de la Nación" de José María Morelos y Pavón, y el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, mejor conocida como Constitución de Apatzingán, de 1814 -a pesar de que nunca entró en vigor-, se constituyeron en antecedentes fundamentales para la elaboración de la primera constitución.

La primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos se redacta en 1824. En ella se proclama el ejercicio absoluto de la soberanía y la autodeterminación; se constituye una república representativa popular federal; se anuncia la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y se sientan las bases de un Estado-nación moderno con una religión única (la católica) y el reconocimiento de la calidad homogénea de sus miembros, en tanto que ciudadanos, iguales todos ante la ley. En esta Constitución, formulada a muy pocos años de consumada la independencia, no se habla de indígenas, comunidades o pueblos de indios. Los sujetos reconocidos son los habitantes, vecinos y ciudadanos. La categoría de vecino, es decir el habitante que podía demostrar antigüedad de residencia y un “modo honesto de vivir” abarcaba a todos, incluidos los indígenas, no así la categoría de ciudadano. Sólo aparece una referencia a lo indígena contenida en el artículo 50 que otorgaba facultades al Congreso General para arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados

Reformas, de 1847; la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 1857, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917.

de la federación y las *tribus de los indios* (Madrazo, 1991). Nótese cómo el concepto de República de Indios desaparece del lenguaje legal y es sustituido por el término tribu - imitación extralógica de la Constitución Norteamericana que el primer constituyente tuvo como libro de cabecera- que en México está aparejado con el valor de atraso. La Constitución de 1824 sentó las bases de un gobierno centralista que, dotado de los instrumentos legales, quitó el control de los distintos aspectos de la vida política a los Pueblos Indígenas que se habían organizado como municipios aprovechando el espacio abierto por la legislación gaditana. El conflicto político entre la corriente federalista, republicana y de inspiración democrática, y la corriente centralista -monárquica- se recrudeció al instituirse la Constitución de 1824. Fue una época caracterizada por múltiples rebeliones, destituciones presidenciales, anulación de elecciones y presidencias interinas. Para los liberales, las comunidades indígenas constituían un lastre que impedía lograr, entre otras cosas, la igualdad frente a la ley. Incluso en el año 1830 se propuso en el congreso, el destierro de la palabra "indio" del uso público, como si ya no existieran, pero lo máximo que se logró fue que en ese tiempo se les hiciera referencia como los 'llamados indios' (Rojas, 1989). No se trata de una exclusión, la de los indios, resultado de un prejuicio despectivo —que también pudo estar presente— sino como requisito indispensable para conformarse como Estado-nación bajo un nuevo paradigma, la igualdad de todos ante las Ley y ante las instituciones.

En 1835, el Congreso, de mayoría conservadora centralista, inició la elaboración de las “Bases para una nueva Constitución” -conocida más tarde como “Las Siete Leyes”- que puso fin al sistema federal y estableció un Supremo Poder Conservador, sólo responsable ante Dios. Las revueltas internas entre federalistas del Partido Liberal y centralistas del Partido Conservador no cesaron. Además, el país se sacudió por la separación de Texas; por el intento que en 1840 se hizo para proclamar la independencia de Yucatán; por la amenaza de invasión extranjera; y por el descontento popular causado por las arbitrariedades de López de Santana y la posibilidad de que éste intentara establecer una monarquía constitucional. En 1842, el Congreso formuló un proyecto para una nueva Constitución que propuso un gobierno republicano, representativo, popular y federal, así como un sistema de representación de las minorías, lo que ocasionó gran descontento de la fracción conservadora que derivó en diversos enfrentamientos, que culminaron en la disolución del Congreso. Sólo hasta junio de 1843 se

sancionó una nueva Carta Magna llamada Bases Orgánicas de la República Mexicana. En 1847 y estando en plena guerra con Estados Unidos de América, el país dividido en grupos políticos antagónicos, y ante los levantamientos a favor y en contra del federalismo, el Congreso Extraordinario Constituyente aprobó el Acta Constitutiva y de Reformas. Esta acta establecía las garantías individuales para todos los habitantes de la República, suprimía el cargo de vicepresidente y adoptaba el método de elecciones directas para diputados, senadores, presidente de la República y miembros de la Suprema Corte. Además, facultaba al Congreso para anular las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, e implantaba los derechos de petición y de amparo. Durante este período que inicia con la vida independiente del país, las diversas Constituciones³⁸ establecieron condiciones para acceder a derechos fundamentales como el ejercicio de la ciudadanía. Estas condiciones eran en sí mismas excluyentes de los indígenas, ya que sólo contenía regulaciones para aquellos mexicanos que eran propietarios y que tenían acceso a "la cultura"; para ilustrar lo anterior, basta señalar que para adquirir la calidad de ciudadano se requería de una renta anual fija y que era causa de suspensión de la misma tener la condición de sirviente doméstico.

En las Constituciones Políticas de los estados o entidades federativas la situación era aún peor ya que entre algunos de los requisitos para tener la ciudadanía se establecía la obligación de saber leer y escribir, o contar con un acta de registro civil, requisitos que pocos indígenas de la época podían cubrir. Estas consideraciones fueron suprimidas a partir de la Constitución liberal de 1857.

En 1856, tras el movimiento revolucionario que concluyó con la firma del Plan de Ayutla y el desconocimiento del gobierno del dictador Santana, se inició el proceso constituyente que culminó en la Nueva Constitución Federal de 1857. "Los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales", señala esta Constitución y entre sus preceptos resaltan el mantenimiento del federalismo, la abolición de la esclavitud, las libertades de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio. Igualmente, se establece que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no lo son. El "problema indio" era el

³⁸ La Constitución Federal de 1824, la Constitución Centralista de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

problema del país y su prioridad no se discutía tanto como la manera de enfrentarlo. El programa liberal se impuso finalmente a lo largo del siglo XIX y fue elevado a mandato constitucional en 1857. Por él, las corporaciones indígenas fueron privadas del derecho a la propiedad territorial que debió convertirse en propiedad privada. De hecho, no sólo se les expropiaba la tierra sino toda forma de organización política, estructuradas a partir de la comunidad como poseedora de la tierra que pasó a ser una entidad jurídica expresamente prohibida (Warman, 1993).

Como señala Meyer (1973), a pesar de que casi de manera inmediata los indios se lanzaron a la rebelión en defensa de la comunidad que representaba tierra y representación política, nuevamente los indígenas fueron ignorados en el texto constitucional, salvo en una referencia, reconocida así por distintos juristas,³⁹ que establece que los estados no pueden celebrar “[...] alianzas, tratados ni coalición con otro Estado ni con potencia extranjera. Exceptuase la coalición que pueden realizar los estados fronterizos para la guerra ofensiva o defensiva contra *los bárbaros*” (Ferrer, 1999:11). Aunque no queda claro si ésta es una verdadera inclusión o si se trata de una interpretación producto del prejuicio de los juristas, lo cierto es que los indios sólo estuvieron presentes como tópico de reflexión como lo demuestran las crónicas del Congreso Constituyente de 1856 y 1857 en donde encontramos múltiples referencias a sus problemas y reivindicaciones, así como las consideraciones en torno a las causas de su exclusión de la Carta Magna.

Las disposiciones legales atrás referidas son muy importantes en tanto que ocultan, en el discurso jurídico, a un actor social fundamental: a los indígenas y más aún a los Pueblos indios. Efectivamente, como lo muestra la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia presidida por Ignacio Vallarta en 1882 y posteriormente citada en numerosos litigios por las tierras de los Pueblos Indígenas, de lo que se trata es de negar los derechos colectivos de los Pueblos, las prerrogativas a las que se tenía derecho en tanto que miembro de una comunidad, de una etnia y reconocer únicamente algunos de los derechos individuales (Marino, 2004). Las premisas que subyacen en esta jurisprudencia son las siguientes:

³⁹ Ver artículo 111 fracción I

- Las comunidades de indígenas estaban prohibidas por la ley y, por tanto, no podían seguir existiendo.
- Las tierras por ellas amortizadas debían repartirse, con plenos derechos de propiedad, entre sus antiguos miembros.
- Los excomuneros tenían derecho a continuar con los litigios pendientes en 1856, que involucraban a las distintas comunidades, con el fin de establecer la propiedad o los límites de sus tierras y que pudieran repartirse entre ellos.
- Este derecho les correspondía como individuos, por lo que la comunidad no podría presentarse a juicio ni tampoco hacerlo el ayuntamiento, en su representación.
- Los estados de la República estaban facultados por la Constitución para ordenar el reparto de terrenos y establecer las reglas necesarias para ello, siempre que dichas disposiciones no violaran la legislación desamortizadora federal

Las consecuencias de este proceso fueron devastadoras porque colocaron a los indígenas en una situación de indefensión absoluta ante los embates de un sistema homogeneizador y de un aparato judicial que no contemplaba sus particularidades. En las entidades federativas, la situación alcanzó dimensiones aún más graves como lo muestra la Ley que en 1906 aprobó el gobierno de Chihuahua para “el mejoramiento de la raza tarahumara con el objetivo de promover todo lo conveniente a la civilización de los indios, incluso el deslinde y fraccionamiento de sus tierras comunales” (Stavenhagen, 1988:82). Las antes llamadas “comunidades”, que lograron subsistir ante el proceso de desamortización, se volvieron invisibles para el aparato jurídico-político. Su falta de personalidad jurídica les impedía presentar solicitudes ante la autoridad, defender sus recursos, demandar a particulares y mucho menos ser reconocidos como lo que habían sido, actores jurídicos y políticos colectivos. Además, la mayor parte de los indígenas, en tanto que individuos, no alcanzaron el *status* jurídico de ciudadanos por no cubrir con todos las características requeridas legalmente por lo que estaban imposibilitados de ejercer un conjunto de derechos políticos; y, finalmente, por su situación de pobreza y marginación tampoco se encontraban en condiciones de sostener largos juicios a título individual lo que hacía, en términos prácticos, inaccesible el recurso de la justicia.

En 1910 se inicia el movimiento armado de la Revolución Mexicana, provocado por las condiciones sociales, económicas y políticas derivadas por la permanencia en el poder por más de 30 años de Porfirio Díaz. Este movimiento es justamente el contexto en el que se promulga la Constitución de 1917, misma que a pesar de sus numerosas reformas rige en México hasta la fecha. El Congreso Constituyente contó con diputados de todos los estados y territorios del país, con excepción de Campeche y Quintana Roo. Estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los carrancistas o "renovadores", los protagonistas o "radicales" y también los independientes. Había en el Constituyente hombres de lucha, conocedores de los problemas del Pueblo mexicano: generales, ex ministros, obreros, periodistas, mineros, campesinos, ingenieros, abogados, médicos, profesores normalistas... ningún indígena.

La nueva Constitución incluyó una gran parte de los ordenamientos de la de 1857, especialmente lo referente a las "garantías individuales" a las que se sumaron otras como la libertad de culto, de expresión y de asociación. Junto al reconocimiento de estos derechos individuales se reconocen los primeros derechos sociales de la historia: educación, tierra y trabajo. Aunque el principal problema que encaraban las comunidades indígenas, al inicio del movimiento armado, era el despojo de sus tierras provocado entre otras leyes por la de Desamortización de Bienes y Manos muertas, sus reivindicaciones no fueron distinguidas de las demandas campesinas⁴⁰. La Constitución de 1917 reconoció la existencia de sujetos colectivos y de derechos sociales, pero una vez más no reconoció la existencia jurídica de los Pueblos Indios a los que, por lo tanto, no reconoció ningún derecho colectivo ni destacó ninguna característica cultural distinta, en términos individuales, a los de cualquier otro mexicano. Una vez más, sin embargo, la carencia de reconocimiento jurídico y las políticas integracionistas a ultranza seguidas por los gobiernos de la Revolución no acabaron con los indígenas, que encontraron trincheras para resistir en algunos espacios abiertos en el proceso de la reforma agraria y en la acción de instituciones especializadas destinadas a atenderlos, como el INI.

⁴⁰ Como lo demuestran las propuestas aprobadas en Plan de San Luis, más tarde en el Plan de Ayala y finalmente en la Ley Agraria de 1915.

Sin embargo, cabe señalar que a pesar de no reconocer la existencia de los indígenas ni de reivindicar sus derechos o prerrogativas, salvo en el terreno del derecho agrario, la irrupción del llamado Constitucionalismo Social tendría inmediatas consecuencias sobre las comunidades indígenas. Así, el artículo 27 estableció que: “Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrá capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren.” A pesar de que los constituyentes mantuvieron el prejuicio de no referirse expresamente a los indígenas, para todos fue claro que el término "comunidades" se aplicaba precisamente a las indígenas. En ninguna parte de la constitución hubo mención directa o indirecta respecto de estos mexicanos. Al igual que en los movimientos que dieron origen a las otras Constituciones Políticas, los indígenas participaron de manera importante en el movimientos sociales armados que dieron origen a la Constitución de 1917, pero también, una vez más, fueron los grandes ausentes de las discusiones del aparato generador de esas importantes decisiones (Carbó, 1988). Los argumentos utilizados para justificar esta decisión se venían usando desde la fundación del Estado-nación:

Al poner en marcha la idea de una nación para todos los mexicanos, nuestros padres fundadores toman siempre en cuenta la suerte que en el proyecto de nación cabe a la multiplicidad de comunidades étnicas condicionadas al enclaustramiento de sus repúblicas de indios, tuteladas como vasallos rústicos, protegidos por las Leyes de Indias en condición permanente de minoridad. Después de mucho discutirlo, deliberadamente se niegan a promulgar una legislación privativa para el indio que segregue a las etnias en reservaciones donde estén a salvo de la contaminación que genera la sociedad nacional (Ramírez, 1989:92).

Una vez más, los indígenas fueron reconocidos en tanto que mexicanos pero se les negó el derecho a ser reconocidos como miembros de otra cultura, se trataba de promover la igualdad entre los ciudadanos del Estado Nación, aunque hubiera de hacerse asimilando, integrando o absorbiendo la diversidad de lenguas y de culturas de los grupos o comunidades que pasan a formar parte del estado en cuestión.

Desde 1917 y durante 72 años, la Constitución Política Federal mexicana se conservó exactamente en los mismos términos en lo que toca al asunto indígena. Es a partir de 1989 - con la firma y ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y después, en 1992, con la reforma constitucional que reconoce la composición pluricultural de

la nación- cuando empieza el proceso de reconocimiento constitucional de derechos indígenas en México que será analizado en el Capítulo III.

2.4. La Participación indígena en los Foros Internacionales

Como apuntamos anteriormente, el catálogo de demandas o reivindicaciones sobre derechos colectivos o derechos culturales se ha ampliado y fortalecido a partir de la participación de los indígenas en distintos foros internacionales. Ya sea participando en la organización o cuestionando la celebración de los 500 años del descubrimiento y en los diferentes espacios abiertos por la Organización de Naciones Unidas, las comunidades y organizaciones indígenas han tenido la oportunidad de exponer, conocer y confrontar argumentos con los que se plantan ante el Estado para exigir más y mejores derechos. A partir de este trabajo me propongo hacer alguna aportación para responder a las siguientes cuestiones: ¿cuál ha sido la postura de los Pueblos Indígenas en torno a sus derechos individuales y colectivos?, ¿se registran luchas por el reconocimiento de los derechos colectivos indígenas?, ¿cuáles son los derechos por ellos reclamados?, ¿qué lugar ocupa, en el reclamo de los derechos indígenas, el derecho a un Sistema Normativo propio (Derecho indígena)?, ¿de dónde procede este discurso?

Para responder a estas interrogantes, parece necesario revisar el panorama internacional y el panorama nacional, antes y después del Zapatismo, ya que como se dibuja en los párrafos anteriores, el problema indígena es discutido en un complejo escenario que tiene dos grandes ámbitos: uno internacional y otro nacional o interno. Cabe aclarar que el panorama internacional se incluyó a pesar de que no es un espacio en donde los indígenas participen de manera sistemática y mucho menos, decisiva. Sin embargo, parece oportuno considerando que cada día hay una mayor preocupación de las organizaciones indígenas de hacerse escuchar por y en los organismos internacionales que constituyen a los grandes actores de este escenario y que, efectivamente, se registra una creciente receptividad de los mismos para incorporar sus opiniones y demandas.

En el escenario internacional parece necesario destacar tres grandes líneas que parecen ir avanzando en sentido convergente. La primera línea estaría conformada por los avances

iniciados desde los organismos internacionales como la OIT y la ONU desde 1940 hasta la fecha. La segunda línea es producto de la mayor interdependencia entre los países, de la preocupación por los recursos naturales -muchas veces en manos indígenas- y de la presión internacional e interna proveniente de grupos sociales y de indígenas, que ha derivado en una mayor sensibilidad de los gobiernos para visualizar, analizar, entender y en algunos casos, todavía muy pocos, modificar la relación con sus Pueblos indios. Finalmente, la tercera línea es producto de la emergencia de un *nuevo* actor internacional: los Pueblos indios que reclaman, cada vez con mayor fuerza, un conjunto de derechos que rebasan el ámbito individual para ser reconocidos como colectividades diferenciadas al interior de los Estados, se trata de la exigencia del reconocimiento de derechos sociales y culturales englobados en el Derecho a la autodeterminación (Negrín, 2003).

Con respecto a la primera línea, los debates y cuestionamiento en torno a los derechos individuales y colectivos de los Pueblos indios se remontan algunos años atrás en sentido lato, ya que encontramos antecedentes en los términos de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, y en los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención y la eliminación de la discriminación. Sin embargo, en términos más específicos, apenas en 1940 encontramos que los gobiernos de las repúblicas americanas plantearon que el problema indígena atañe a toda América y que era necesario resolverlo a fin de “[...] mejorar de manera integral la vida de los Derechos Indígenas de América”⁴¹.

Años más tarde, en 1957, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) promueve el Convenio 107, denominado “*Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones Tribales y semitribales en los países independientes*”⁴². El objetivo de la integración contenidos en este convenio -que incorpora al

⁴¹ Convención Internacional sobre Congresos Indigenistas Interamericanos. Diciembre de 1940, México 1994.

⁴² Como ya se ha señalado anteriormente en este trabajo, el Convenio 107 es la primera expresión del vínculo indisoluble entre el derecho internacional de los Pueblos indígenas y el movimiento indigenista americano, entendido éste como el movimiento cultural, científico y político que reflexionó sistemáticamente sobre el denominado “problema indígena” y planteó la fórmula de la integración para solucionarlo. Suscrito por 29 países sólo se hizo efectivo en poco más de la mitad de ellos (Rodríguez-Piñero Royo, 2004). El Convenio 107 contenía

mismo tiempo nociones de desarrollo, cambio cultural y construcción nacional- fue la inspiración para un conjunto de políticas estatales en distintos asuntos relacionados con el bienestar, esto es educación, salud, reparto agrario y apoyo a micro industrias, especialmente a las artesanales que ya existían, en América Latina, antes de la suscripción del Convenio. En éste se incluía una propuesta para la protección de instituciones, personas, bienes y trabajo indígena que, en desarrollos normativos posteriores, serviría de antecedente para conformar un catálogo de derechos.

Rechazado por su impronta asimilacionista y desacreditado por las organizaciones indígenas, el Convenio 107 fue sustituido a partir de 1989, por el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes o Convenio 169 que entró en vigor en 1991. De acuerdo con su exposición de motivos, para su diseño se consideraron la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los Pueblos Indígenas y tribales en todas las regiones del mundo -que reclaman asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico, así como a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven- a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación cultural contenida en las normas anteriores. Construido sobre los principios normativos de Derechos Humanos, el régimen internacional de derechos indígenas reformula el interés tutelar internacional en torno a la suerte de los Pueblos indios reconociendo que éstos han sido capaces de articular sus demandas de reconocimiento frente a los Estados y hallar soluciones ante violaciones específicas de sus derechos.

El Convenio 169, lo hemos señalado en otros momentos, se ha convertido en uno de los instrumentos jurídicos más importantes gracias al uso pragmático que de él ha hecho el movimiento indígena latinoamericano. A diferencia del rechazo generalizado contra el Convenio 107 y del rechazo que hacia el propio Convenio 169, muestran los movimientos indígenas de países como Canadá, Australia o Nueva Zelanda, en América Latina se conocen

un conjunto de ordenamientos, obligatorios para los países firmantes, que buscaban asimilar a las *poblaciones indígenas y otras poblaciones Tribales y semitribales* "...que no se hallan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población (para) allanarles el aprovechamiento de nuevas formas de vida y de trabajo". Se advertía a los gobiernos sobre la conveniencia de tomar en cuenta los valores culturales y religiosos y las formas de control social propias de dichas poblaciones, así como de buscar la colaboración de las poblaciones y de sus dirigentes para que aceptaran las medidas propuestas.

muchos casos en donde tanto comunidades como Pueblos indios han hecho un uso estratégico del Convenio para reclamar derechos individuales y colectivos, tal es el caso de las negociaciones que culminaron en los Acuerdos de San Andrés Larrainzar. El Convenio 169 es -hoy- una referencia obligada en el derecho internacional indígena porque sienta las bases para la autodeterminación y es quizá el más acabado de los instrumentos legales internacionales para la protección de los Pueblos indios.

En la década de los setenta y como parte de su labor contra el racismo y la discriminación, la ONU dirigió por primera vez su atención oficial a los problemas de los Pueblos Indígenas. En 1970, la *Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías* (organismo subsidiario de la Comisión de Derechos Humanos) encargó al Relator Especial Martínez Cobo, originario del Ecuador, que realizara un estudio sobre "El problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas". Se trata de un estudio monumental que se completó en 1984 y que aportó evidencias sobre la discriminación contra los Pueblos Indígenas en los tiempos modernos. El informe consigna una amplia variedad de leyes vigentes para proteger a los Pueblos autóctonos y documenta como algunas eran discriminatorias y casi todas incumplidas por la comunidad dominante. El informe mostraba cómo la constante discriminación contra los Pueblos Indígenas ponía en peligro su existencia y concluía señalando que algunos gobiernos negaban la existencia de Pueblos Indígenas dentro de sus fronteras, mientras otros, a pesar de las evidencias, negaban que existiera discriminación. (Martínez Cobo, 1987)⁴³.

En 1994, la Organización de las Naciones Unidas proclamó la *Década Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo* y en 2002, se instaló el *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas* en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), reuniendo

⁴³ Por ejemplo, un funcionario latinoamericano respondió a la petición de información formulada por el Relator sobre "medidas de protección" diciendo: "En nuestra legislación civil, los indígenas ni siquiera están incluidos entre las personas sin capacidad legal". Otro respondió: "No se inscriben en el Registro Civil, lo que equivale a que no tengan personalidad jurídica civil. Son seres sin obligaciones políticas, sociales ni económicas. No votan. No pagan impuestos". En un fallo judicial se determinó que un indígena no podía ser hallado culpable de homicidio debido a su "ignorancia insuperable", al señalar que: "Pese a que en nuestro país pertenecen a la categoría de ciudadanos con derechos y deberes (...) el indígena está fuera del alcance de la Ley. No la entiende". El establecimiento, en 1982, del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones Indígenas bajo la tutela de la Comisión de Derechos Humanos, fue resultado directo del estudio de Martínez Cobo.

a representantes de 400 organizaciones indígenas de todo el mundo, lo que nos muestra el avance internacional en la incorporación de los indígenas -como un acto diferenciado y en un tratamiento específico de sus demandas- y del que se espera aún que las Naciones Unidas emita la *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indios*.

Por lo que toca al segundo aspecto aquí planteado, relacionado con las preocupaciones derivadas del proceso de interdependencia de los Estados y de la globalización, encontramos que en las últimas tres décadas se registra una mayor atención a los Pueblos Indígenas por parte de sus respectivos gobiernos. Esto quizá obedece al interés creciente que despiertan el medio ambiente y los recursos naturales y estratégicos en manos -real o formalmente- de los indígenas, que se suma a la actividad y promoción que realizan el Grupo de Trabajo y otros órganos de las Naciones Unidas, y a la labor de defensa de sus intereses de la que se encargan algunos grupos indígenas y organizaciones no gubernamentales. Países como Canadá, Australia y Estados Unidos de Norteamérica han puesto empeño en resolver, con los grupos indígenas, los reclamos de tierras y en lograr la reconciliación por agravios del pasado, incluso los cometidos en nombre de la asimilación. En Escandinavia, los indígenas *saami* han establecido un foro parlamentario que trasciende sus fronteras nacionales; en África, los grupos indígenas apenas comienzan a movilizarse. En otras zonas, los grupos indígenas han adoptado posturas firmes de desafío a sus gobiernos. Y en un primer acuerdo de paz, logrado con la mediación de las Naciones Unidas en la guerra civil de Guatemala, se reconoce un papel específico a los Pueblos Indígenas. Es el inicio, queda aún mucho por atender y más aún por resolver como lo muestra un reciente informe de Stavenhagen (2004) presentado ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, que revela los claroscuros en el tratamiento internacional de los indígenas: una creciente institucionalización cristalizada en foros y organismos internacionales que contrasta con escasos instrumentos jurídicos vinculantes que permitan concretizar los planteamientos de aquellos; escasa ratificación de instrumentos internacionales (apenas 14 para el Convenio 169); esfuerzos poco coordinados de las distintas agencias y programas de Naciones Unidas -particularmente la UNESCO, la OMS y el PNUD- y las políticas contrarias de organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial así como la pervivencia de las profundas desigualdades dibujadas por Martínez Cobo (Negrín, 2003).

Los elementos anteriores nos explican por qué, aún existiendo diferencias profundas entre sí, los indígenas de las distintas regiones del mundo se configuran -en la tercera línea convergente- como “un actor con una identidad internacional específica” distinta a la que tienen los organismos no gubernamentales o el sector privado. Coincido con Negrín (2003) en que la comunidad de intereses parece basarse no sólo en su carácter de culturas de “resistencia” sino en su relación con los recursos naturales y estratégicos de los países en los que viven; en las formas de opresión de las que son objeto marcadas por una profunda discriminación y racismo y del reconocimiento -creciente- de que los foros internacionales, además de amplificar sus demandas, propician transformaciones internas que les permiten asumir un discurso común, cada vez caracterizado por mayores demandas y conocimientos en el terreno de lo jurídico. La convergencia de numerosos Pueblos Indígenas de América y de otras partes del mundo así como de sus numerosos grupos de apoyo, en la celebración de la *Conferencia Internacional de Organizaciones no Gubernamentales sobre la Discriminación de las Poblaciones Indígenas en América*, celebrada en Ginebra durante 1977, logró que el *Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas* estableciera el *Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas* -que, más tarde, se convertiría en el espacio internacional en el que las organizaciones indígenas podían plantear sus demandas- responsable de la elaboración del proyecto de *Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*. Este instrumento internacional resumiría la aspiración del movimiento indígena internacional de replantear las bases del derecho internacional para que se atiendan las demandas relativas a sus derechos colectivos: autodeterminación, respeto de las culturas y formas de organización, control sobre el conocimiento tradicional, tierras y recursos naturales y, por supuesto, reconocimiento de sus Sistemas Normativos.

Más adelante, la celebración de los 500 años de resistencia indígena, negra y popular en 1992 y la *Declaración Indígena de América*, resultante del *Primer Foro Continental de Pueblos Indígenas de las Américas*, así como los numerosos encuentros y congresos indígenas, permitieron plantear acciones conjuntas o convergentes hacia el reconocimiento de los derechos a la autodeterminación. Resulta claro, sin embargo, que los problemas continúan como lo demuestra la farragosa discusión iniciada desde hace siete años en torno a la

aprobación de la citada declaración que se debate en dos extremos: el primero, caracterizado por las polémicas sobre el contenido mismo del concepto “Pueblos Indígenas”, la relación entre libre determinación de los Pueblos Indígenas y la soberanía estatal, así como el acceso de los indígenas a tierra, territorios y recursos naturales, contrapuesto al segundo, en el que se encuentran los Estados que no reconocen la existencia de Pueblos Indígenas y que no admiten la existencia de derechos colectivos. A pesar de ello, hoy podemos observar avances, lentos, en el esclarecimiento de cuestiones fundamentales como la relación intrínseca entre el ejercicio pleno de los Derechos Humanos de los indígenas, en el ámbito individual y colectivo, la preservación de sus culturas y el derecho a sus tierras, territorios, recursos naturales y estratégicos.

En una evaluación de la *Década Internacional para las Poblaciones Indígenas* encontramos resultados positivos y aspectos negativos: el posicionamiento institucional de la cuestión indígena avanzó como nunca antes tanto en los órganos y agencias de Naciones Unidas, como en organismos financieros multilaterales (Banco Mundial); se consolidó la “representación” indígena tanto en el seno de la ONU como en distintos organismos regionales; se estableció la figura de Relator Especial para los Derechos Humanos y libertades fundamentales de los indígenas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como un efectivo instrumento de monitoreo de los compromisos asumidos por los Estados miembro y se intensificó la atención que algunos órganos han prestado a la cuestión indígena, tal es el caso del Comité de Derechos Humanos que vigila la aplicación del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y el *Comité contra la Discriminación Racial* que vigila la Convención del mismo nombre. Se trata de pasos que han permitido avanzar, si bien con lentitud, en el esclarecimiento de cuestiones como la relación intrínseca entre el pleno ejercicio de los Derechos Humanos de los indígenas, la preservación de sus culturas y el derecho a sus tierras y territorios.

Entre los aspectos que arrojan saldo negativo, persiste la falta de soluciones efectivas a los problemas estructurales de discriminación de los Pueblos Indígenas; el retraso en la aprobación de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas que la ONU discute sin grandes posibilidades de éxito por encontrarse, por lo menos desde hace siete años, entre

dos frentes: uno que polemiza respecto del contenido del concepto de “Pueblos Indígenas”, la relación entre libre determinación de los Pueblos Indígenas la soberanía estatal y sobre el acceso de los indígenas a tierras, territorios y recursos naturales. Otro, en el que desafortunadamente hay más países de los que quisiéramos citar, que no reconocen la existencia de Pueblos Indígenas o, peor aún, que no admiten la existencia de derechos colectivos.

En el futuro y de acuerdo con Matías (2002) la visión indígena del desarrollo estaría integrada por tres elementos: control de tierras, territorios y aprovechamiento de recursos naturales; iniciativas indígenas fundadas en necesidades básicas de salud, educación, producción y capacitación; y, autogestión y auto desarrollo basados en la identidad étnica. Stavenhagen, por su parte, identifica algunos aspectos o temas centrales para el respeto a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, que serán objeto de discusión y de luchas en los próximos años, entre los que destacan el impacto de los proyectos de desarrollo en los Derechos Humanos de los indígenas; el cumplimiento de las legislaciones nacionales recientes; la administración de justicia y los arreglos autonómicos. Articular todos estos aspectos prefigura la agenda de los próximos años en esta materia, pero también la complejiza, sobre todo si consideramos que en la discusión y aprobación de esta agenda deberán estar presentes los Pueblos interesados en tanto que actores sociales y en algunos casos, también en tanto que actores jurídicos.

2.5. El panorama nacional, antes y después del zapatismo.

¿Cuál ha sido la respuesta indígena ante la persistente violencia ejercida sobre ellos y ante la violación continua y sistemática de sus derechos, individuales y colectivos? Aunque no es el objeto del presente trabajo, parece necesario abordar este aspecto porque la conquista o reconquista de espacios tiene que ver con el juego de fuerzas entre el Estado y los grupos indígenas en las diferentes arenas de lucha. Aunque algunos historiadores y políticos insisten sobre ello, los indígenas no han mantenido una actitud pasiva que autorice tácitamente el vasallaje y la expoliación; sus respuestas han sido muchas y variadas pero siempre en oposición o resistencia a los embates del Estado, dependiendo de las fuerzas reunidas para

enfrentar al Estado y de la corrosión de sus derechos elementales. A pesar de los magros resultados los indígenas se han sabido movilizar ya sea en la arena judicial, en la arena política o en la lucha directa, y las características, expresiones y particularidades de estos movimientos⁴⁴ varían de acuerdo con la época, el objetivo, los participantes y los lugares en el que se desarrolla.

Junto a los numerosos casos de reclamos individuales indígenas por tierras, conflictos con autoridades y acceso a la justicia, podemos afirmar que desde la Colonia las luchas y conflictos indígenas buscaban el reconocimiento de las diferencias culturales, el reclamo de derechos hoy denominados culturales y de mayor participación política. Aunque numerosos académicos coinciden en que durante los últimos 25 años hemos asistido a un renacimiento de las luchas indígenas por sus derechos culturales, lo cierto es que podemos rastrear éstas desde siglos atrás. Como expliqué en los apartados anteriores, desde la Colonia y durante los siglos XIX y XX, se registran numerosas rebeliones y conflictos indígenas entre los que destacan las de los teenek o huastecos a finales del siglo XVI; los levantamientos de los indios mayo y yaqui, que duraron desde el siglo XVIII hasta 1925; la de los chiapanecos en el siglo XVIII y la de los mayas en el siglo XIX y XX. Aunque las demandas de la lucha india son de caracteres agrarios, sociales y culturales o relacionados entre sí, lo cierto es que el principal motivo de resistencia indígena ha sido la pérdida de sus tierras a manos de latifundistas y capitalistas.

A principios del siglo pasado, y con Zapata a la cabeza, los indígenas se incorporan a la lucha revolucionaria esperando poner freno a los abusos del porfiriato pero sobre todo reivindicando la restitución de sus derechos comunales sobre la tierra, de los que fueron despojados sobre todo en el siglo XIX. (Dietz, 1994). A partir de ese momento y durante todo el siglo XX el movimiento indígena es una constante que se manifiesta con distintas intensidades, a través de la formación de congresos indígenas locales en los años treinta, de la firma de acuerdos oficiales con Pueblos Indígenas en los años cuarenta, de la fundación de la Confederación Nacional de Jóvenes y Comunidades Indígenas en los años cincuenta, y de los Consejos

⁴⁴ Entendemos al movimiento social como: “un agente colectivo que interviene en el proceso de transformación social, promoviendo cambios, u oponiéndose a ellos” (Riechmann, y Fernández Buey, 1994: 32.) y que para existir busca y practica una identidad colectiva.

Supremos en los años setenta. En la misma década surgen organizaciones encabezadas por los maestros bilingües que integran el *Consejo Nacional de Pueblos Indígenas* (CNPI) y la *Alianza Nacional de Profesionales Indígenas Bilingües, A.C.* (ANPIBAC). Se trata de organizaciones gremiales de la naciente intelectualidad indígena que demandan el derecho a la diferencia cultural por encima de reivindicaciones de tipo económico y que logran influir en la política educativa y cultural del gobierno mexicano a pesar de que contar con una representación bastante reducida en sus comunidades de origen, en las que tampoco realizan proyectos propios (Mejía y Sarmiento en Dietz, 1994).

Muchas de estas organizaciones fueron promovidas o apoyadas por el Estado que veía en ellas mecanismos idóneos para la corporativización política que permitió la permanencia del Partido Revolucionario Institucional durante poco más de 70 años en el poder, y también como instrumento para la aculturación de los Pueblos a través de los programas educativos. Se conforman también organizaciones regionales o locales que se aglutinan en torno a la defensa de sus recursos naturales, tal es el caso de los Comuneros Organizados de Milpa Alta, el Comité de Defensa de Recursos y Desarrollo de la región mixe y la Organización para la Defensa de los Recursos Naturales y para el Desarrollo Social de la Sierra de Juárez. Se trata de una gama de organizaciones y de posturas que muestran que no se han construido -ni aún ahora- consensos en torno a una reivindicación articuladora y mucho menos un aparato político que los unifique; la autonomía y autodeterminación no aparecen en el catálogo de demandas y si lo hacen aparecen con la misma jerarquía. Sin embargo, y aunque no de manera continua, los indígenas pudieron “adueñarse” de estas instancias y convertirlas en foros para el análisis, el diseño de propuestas y la defensa de sus propias demandas.

Paralelamente, a partir de los años cuarenta, y determinados por el marco jurídico impuesto en la Constitución de 1917 y por el corporativismo de Estado, los campesinos participan en el seno de la Confederación Nacional Campesina y de las Ligas Agrarias, organizaciones del partido en el poder, que tienen el monopolio para negociar la dotación de tierras, los programas de fomento agrícola y los apoyos de carácter asistencial. A pesar de que la integración de los indígenas al modelo corporativista oficial es mucho menor -lo que en parte se explica por la pervivencia de sus formas de organización-, lo cierto es que también

participan en él. Durante los años 70 y como resultado de la represión del movimiento estudiantil, magisterial y obrero, el movimiento social se atrincheró en el campo y no casualmente con mayor virulencia en zonas indígenas. Son los años de la guerrilla y de la guerra sucia que concluye en la vieja fórmula de represión y cooptación de cuadros; las demandas sociales no logran permear a la sociedad y mucho menos obtener el apoyo de ella. Al mismo tiempo proliferan las organizaciones políticas indígenas, su surgimiento obedece a distintos factores que afectan a los campesinos y a sus organizaciones -en las que participan los indígenas- entre los que destacan el aumento de campesinos sin tierra, la agudización de conflictos locales y regionales en contra de algunos cacicazgos y la crisis de precios que afectó a todo el campo. Es aquí cuando surge una amplia discusión académica y política que nuevamente visualiza a los indígenas en tanto que campesinos y asume los reclamos agrarios únicamente en su dimensión económica y no en su dimensión cultural, reivindicativa de un derecho colectivo. Los partidos políticos y las propias organizaciones campesinas -tanto las oficiales como las independientes⁴⁵- integran a indígenas que participan por reivindicaciones de clase y critican a las organizaciones étnicas, como los Consejos Supremos, por haber sido organizadas desde arriba, por el gobierno, en un intento de dividirlos y disminuir sus fuerzas.

En los últimos 25 años, la presión demográfica y el proceso de privatización de la tierra, antes ejidal y comunal, explican el acelerado proceso de parcelación de la tierra que, aunado al proceso de globalización de la economía, amenaza seriamente las bases sociales y territoriales de los pueblos campesinos en general y también de los Pueblos indios. En respuesta a esta consecuencia de la adopción del modelo neoliberal y al retiro del Estado como actor principal de las funciones de integración y desarrollo sin previo aviso, surgen organizaciones campesinas regionales y nacionales -que se autoproclaman como independientes del Estado- que amplían su espectro de demandas para pasar de las estrictamente agrarias a las que pretenden la apropiación de procesos productivos en su sentido más amplio, a la vez que reclaman representación en las instancias de toma de decisiones.

Resulta interesante destacar que en estos años asistimos al surgimiento y proliferación de una enorme diversidad de organizaciones de la Sociedad Civil, pero sobre todo el papel

⁴⁵ Como la Coordinadora Nacional Plan de Ayala o la Coalición Obrero Estudiantil del Istmo.

protagónico que tomaron organizaciones sociales, tanto urbanas como rurales e indígenas. Se trata de la explosión de un proceso que se inicia en la década de los setenta, durante la cual se crea una tupida red de organizaciones populares de tipo productivo y de naturaleza cívica, auspiciadas por comunidades campesinas, grupos de izquierda, antiguos guerrilleros y actores eclesiales, así como por la solidaridad internacional, que intervienen decisivamente en crear un movimiento cívico sostenido al que inyectan recursos financieros y extienden formadores en organización social y empresarial. El ámbito de acción de muchas de estas organizaciones fueron las comunidades indígenas, que encontraron un espacio para reflexionar y combatir en espacios regionales por la reivindicación de sus derechos.

En los años 90, el país entra en una crisis económica, política y social que se manifiesta con peculiar dureza en las condiciones de vida indígena. Los indígenas, más que ningún otro sector de la población, se ven agredidos por una política económica nacional e internacional que opera descarnadamente a favor de los grandes capitales sin reparar en las consecuencias sociales y medioambientales que acarrearán. La reacción civil y eclesial frente al neoliberalismo en Latinoamérica ha sido uno de los antecedentes más claros del nuevo ciclo de insurrección de los años 90 en México, caracterizado por la reaparición de distintos movimientos guerrilleros y entre los que, sin duda alguna, destaca el encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

El 1 de enero de 1994 el EZLN sorprende a México y al mundo al declarar la guerra al gobierno y al ejército mexicanos. A pesar de que durante las primeras semanas los indígenas no estaban presentes en el discurso del EZLN a cargo del subcomandante Marcos, éstos no tardaron en aparecer reclamando tierra, mejores condiciones de vida y derechos colectivos. Se trata de un levantamiento que estuvo provocado estructuralmente por la larga exclusión indígena, oficializada a partir de la reforma del Artículo 27 Constitucional que canceló no sólo la legitimidad sino también la posibilidad del dominio de los Pueblos Indígenas sobre sus tierras comunales, para privatizar los ejidos. Se trata de una reforma constitucional que atacó directamente a los Pueblos Indígenas y que paradójicamente fue promovida por la misma administración la que reconoció constitucionalmente y por primera vez la composición pluriétnica de la nación. El EZLN es la expresión armada de un movimiento que se nutrió de

los numerosos encuentros y congresos indígenas de todo el mundo y nacionales para celebrar los 500 años de Resistencia, de los postulados de la Teología de la Liberación, de la actuación de numerosos activistas y organismos no gubernamentales que promovían acciones de desarrollo así como una justicia más equitativa y del efecto esperanzador provocado por el premio Nóbel otorgado a Rigoberta Menchú, entre otros aspectos.

El movimiento iniciado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional es importante, entre otras cosas e independientemente de sus resultados, porque obligó al Estado Mexicano y a la sociedad en general, a volver los ojos hacia un actor social que se consideraba extinto, los indígenas. En 1994, México tuvo que reconocer -a pesar de los anuncios de su ingreso triunfal al mundo de los países desarrollados- que no ha resuelto el problema indígena en lo que toca a las condiciones materiales de vida, pero que además esto ya no es suficiente. Los Pueblos Indígenas vuelven a colocarse en la escena nacional demandando además el reconocimiento y respeto de sus culturas y el establecimiento de nuevas bases para un desarrollo de sus derechos en tanto que Pueblos, en tanto que actores sociales y no únicamente como individuos. La rebelión indígena de Chiapas marca la visibilización de los Pueblos Indígenas de México que se organizan para reclamar su autonomía y el respeto a sus derechos. Es un reclamo distinto a los otros registrados en la historia, porque ahora de lo que se trata es de aceptar un Estado plural y no homogéneo que se adecue a la realidad social constituida por una multiplicidad de etnias, culturas, comunidades

El ascenso de la lucha de los indios de México, estimulada en los últimos tiempos por la actividad política, es ya un movimiento profundo, interconectado por uno y mil lazos, visibles o no, que tiende a la autoorganización. Se trata, al mismo tiempo, de la expresión más notoria de una masiva movilización que tiene como objetivo escapar al estado de miseria y abandono al que han sido conducidos, pero que hoy en las condiciones actuales, sólo puede expresarse como un movimiento social cada vez más político de salvación contra el etnocidio, por la vigencia de los derechos culturales y de los Derechos Humanos. Se trata de un movimiento que por el solo hecho de existir, pone en entredicho valores ideológicos supuestamente inamovibles, concernientes a la relación entre diversidad e identidad dentro de la nacionalidad y que afectan la definición misma del concepto nación” (Sánchez Rebolledo, 1989).

Las negociaciones de San Andrés Larrainzar recogen la expresión más acabada del movimiento zapatista y parte de las demandas de los Pueblos Indígenas, que con una representación heterogénea participaron en el proceso de construcción de los acuerdos resultantes. Quizá por ello, el EZLN se erige como el representante de los indígenas sin haber

pasado por ninguna Asamblea o mecanismo para la toma de tan importante decisión (salvo en la zona de conflicto dentro del Estado de Chiapas) y es asumido así tanto por el Estado Mexicano como por la sociedad nacional e internacional que protegió y favoreció los debates. Ciertamente, los Pueblos Indígenas de México no eligieron al EZLN como su representante pero lo aceptaron tácitamente, por eso alrededor de la negociación se generó una intensa movilización indígena. A lo largo y ancho del país se efectuaron foros y debates convocados por afuera de las instituciones gubernamentales, para reflexionar y sistematizar sobre la cuestión indígena. Con frecuencia en ellos se combinaban la denuncia de las condiciones de vida de los Pueblos, la formulación de sus demandas históricas y, la elaboración de proyectos sobre el nuevo terreno de relación entre el Estado y los Pueblos indios (Hernández N, s/f).

Estamos frente a una movilización indígena -tanto en su expresión armada como en sus expresiones políticas- que debe ser entendida en el marco de las políticas neoliberales implementadas en nuestros países y que sólo han generado el empobrecimiento de la población en su conjunto. Sin embargo, al igual que en otras latitudes de Latinoamérica, la dinámica de las respuestas indias puede generar resultados inéditos en toda la geometría de América Latina que obligan a un análisis cuidadoso tanto en términos teóricos como políticos (Munguía, 2000). Por sus repercusiones en los medios de comunicación, por las características carismáticas de su líder o vocero, por la interlocución planteada con la sociedad civil, por las respuestas provocadas en la sociedad nacional e internacional pero sobre todo por su profundo cuestionamiento a la globalización, el levantamiento del EZLN y el conflicto indígena en Chiapas son hechos inéditos en la vida reciente del país y quizá del mundo. Un punto culminante de este proceso, fue el *Foro Nacional Indígena* convocado por el EZLN del 3 al 8 de enero de 1996, en el que participaron 500 delegados provenientes de 178 organizaciones indígenas, integrantes de 32 Pueblos indios. Muchas de las experiencias más relevantes de la lucha étnica del país encontraron allí un punto de convergencia y síntesis. De ese espacio surgió la posibilidad de darle a este movimiento nacional una estructura permanente y una plataforma programática completa que articulara los antiguos reclamos y las nuevas demandas indígenas. Las demandas más destacadas fueron: el reconocimiento de los Pueblos Indígenas en la Constitución, y su derecho a la libre determinación en un marco constitucional de autonomía; la ampliación de la participación y representación política; el reconocimiento de

sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales, como derechos colectivos; la garantía de acceso pleno a la justicia, el acceso a la jurisdicción del Estado, el *reconocimiento de sus Sistemas Normativos*, el respeto a la diferencia; la promoción de las manifestaciones culturales de los Pueblos indios; la promoción de su educación y capacitación, respetando y aprovechando sus saberes tradicionales; el impulso a la producción y el empleo y la protección a los indígenas emigrantes.

Como lo ha señalado Regino (1996) en numerosas ocasiones, la libre determinación implica la autoafirmación, es decir, el derecho de un Pueblo a proclamar su existencia y ser reconocido como tal; la autodefinición, que consiste en la facultad de determinar quiénes son los miembros que integran ese Pueblo; la autodelimitación, que conlleva el derecho a definir los límites territoriales; la autoorganización, que es el poder reconocido a un Pueblo de procurarse a sí mismo, dentro de un marco estatal, su propio estatuto; y, la autogestión, o facultad de un Pueblo para gestionar sus propios asuntos, es decir, para gobernarse y administrarse libremente en el marco de su estatuto. Se trata, en el fondo, de añadir a los derechos individuales de los indígenas en tanto que ciudadanos mexicanos, los derechos colectivos en tanto que Pueblos Indígenas. A pesar de las dificultades que enfrentan, es posible afirmar que asistimos a un proceso de resurgimiento étnico que se aglutina en torno a la demanda del reconocimiento de los derechos colectivos indígenas por parte del Estado y de la sociedad, sobre la base de una resignificación de las identidades que permita, ahora sí, su presencia y participación en el escenario nacional en tanto que actores y no sujetos sociales. En otras palabras, es el discurso jurídico de la reivindicación de sus derechos colectivos, culturales, el que ha permitido la recreación de los sujetos colectivos indígenas y de sus identidades a fin de poder ser reconocidos en el Derecho Internacional como Pueblos -entendido como un grupo con conciencia y proyecto propio colectivo- para obtener autonomía y el derecho a la libre determinación.

2.6. Los reclamos en torno a un Sistema Normativo propio

El derecho colectivo elegido como eje articulador de este trabajo es el derecho de los Pueblos Indígenas a tener sus propios Sistemas Normativos. Resulta interesante destacar que entre los

derechos reclamados durante la Colonia, en el siglo XIX y en la mayor parte del siglo XX, no parece haber registro alguno de inconformidades o demandas planteadas en torno al derecho a un Sistema Normativo propio. En mi opinión, sustentada líneas arriba, esta ausencia se explica por distintas razones de acuerdo con el período: en el caso de la Colonia, ya lo apuntamos antes, fue porque se aceptó e incluso se fomentó la resolución de conflictos al interior de los Pueblos de acuerdo con las costumbres indígenas y la elección de autoridades bajo un modelo de cargos impuesto originalmente por la Corona Española, pero que fue reconvertido al interior de los pueblos hasta convertirlo en un sistema propio, defendido hasta la actualidad. La relación entre los indios y los no indios, independientemente de la diversidad al interior de ambas identidades, se cristalizó en un aparato jurídico e institucional que normó las relaciones entre dominadores (españoles) y dominados (indígenas), durante más de tres siglos de coloniaje y que aún hoy configura muchas de las prácticas culturales en México (Stavenhagen, 1992).

En lo que toca al siglo XIX, se conjuntaron aspectos muy importantes: la población indígena había diezmado considerablemente y se encontraba en condiciones económicas de suma desventaja pero, aún así la fuerza y violencia del embate ejercido por el Estado-nación emergente en el proceso de homogeneización tomó por sorpresa a los grupos indígenas, acentuando sus condiciones de indefensión. Se trata de una violencia que se expresa de diversas maneras pero quizá la más radical es la que se refiere a la desaparición de las distinciones jurídicas entre sujetos de pueblos diferentes a fin de permitir el nacimiento de los ciudadanos sometidos al imperio de una misma ley, de una jurisdicción, de una concepción única, monista, quizá por eso es en esta etapa cuando se inicia el proceso de juridicalización de los Pueblos Indígenas para defenderse frente al Estado y el resurgimiento de las prácticas tradicionales para resolver conflictos al interior de las comunidades sin la intervención del Estado, que se extiende prácticamente hasta finales del siglo XX.

Efectivamente, hasta la década de los noventa, los reclamos indígenas en torno al reconocimiento de sus propios Sistemas Normativos no se expresan en estos términos sino como demandas respecto de una mejor impartición de justicia; existen diversos estudios que documentan los numerosos casos de choques entre los Sistemas Normativos indígenas y el

Derecho positivo y es frecuente encontrar casos en los que, para justificar y legitimar el proceder de autoridades o particulares, los indígenas suelen argumentar que así es la costumbre o "el costumbre". Los Pueblos Indígenas se han ido apropiando de esta demanda construida fundamentalmente en el ámbito internacional y -gracias a la promoción realizada desde el Instituto Nacional Indigenista (INI) ahora Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indios (CONADEPI)- en los últimos años es frecuente encontrar reclamos respecto del cumplimiento y aplicación del Convenio 169, que contiene diversas disposiciones relacionadas con el derecho del reconocimiento de Sistemas Normativos propios (artículos 8 al 12). Desafortunadamente no existen leyes reglamentarias ni disposiciones vinculantes que permitan demandar legalmente el cumplimiento de este Convenio, a pesar de que el mismo es obligatorio.

Hacia finales de los noventa aparecen documentos y discursos en donde ya, de manera explícita, se reivindica el derecho a los propios Sistemas Normativos y que circulan al interior de los distintos Pueblos Indígenas como el denominado "La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances", producido por la Asociación Civil Servicios del Pueblo mixe, que con mucha claridad expresan sus reclamos en lo que ellos mismos llaman la "esfera jurídica". A manera de ejemplo destacamos aquí un conjunto de demandas asentadas en Regino (1996):

- Acordar, mantener y modificar las normas sociales y jurídicas que rigen la vida de la comunidad.
- El amplio reconocimiento y respeto efectivo a la personalidad jurídica de las comunidades indígenas como entidades sociales, políticas, económicas, culturales y jurídicas, y no únicamente en su aspecto agrario, tal como está actualmente reconocido en el artículo 27 constitucional.
- El pleno respeto a los estatutos comunales en los distintos ámbitos de la vida comunitaria, y no sólo en el agrario.
- *El reconocimiento y respeto a nuestros Sistemas Jurídicos Indígenas* y a las normas concretas que se dan en cada una de nuestras comunidades. Esto incluiría el reconocimiento legal de la facultad de nuestras autoridades tradicionales para juzgar las

infracciones cometidas al interior de la comunidad, con base en la normatividad propia y siempre que ellas así lo decidieran.

- Ejercer plenamente *las facultades jurisdiccionales* para juzgar las infracciones a dichas normas por medio de nuestras autoridades tradicionales, siempre que la comunidad manifieste su voluntad de hacerlo, así como ejecutar las resoluciones correspondientes.
- Actuar como una segunda instancia en el caso de conflictos que superen el ámbito de una comunidad, o en el supuesto de problemas que las comunidades les turnen voluntariamente debido a su gravedad (se trataría de instituir un Tribunal Mixte); y
- Garantizar el respeto a nuestros mecanismos propios de elección de autoridades: mediante asamblea, sin recurrir a los partidos políticos; concibiendo la autoridad como servicio y tomando en cuenta los cargos anteriormente cumplidos por el individuo.

Aunque no son tan frecuentes las declaraciones específicas, emanadas de los Congresos Indígenas, en torno a la exigencia del reconocimiento de Sistemas Normativos propios -en contraste o comparación con las exigencia de autonomía, de su participación en el desarrollo o de la propiedad, uso y disfrute de sus recursos naturales- lo cierto es que la mayoría de las organizaciones indígenas suscribió los Acuerdos de San Andrés. Parece claro que aunque el discurso jurídico y el reclamo del reconocimiento, respeto y ejercicio del derecho a un Sistema Normativo propio, proviene de ámbitos distintos, éste ha sido apropiado y refuncionalizado por los indígenas constituyéndose en una fuente de etnicidad.

CAPITULO III.

EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS COLECTIVOS INDIGENAS EN EL DISCURSO CONSTITUCIONAL MEXICANO

En México parece haber coincidencia en la necesidad de hacer ya un nuevo pacto social, incluyente, que contribuya a la consolidación de la muy reciente democracia electoral a fin de que esta se convierta en una democracia a secas; para muchos resulta claro que este nuevo pacto social no tiene sentido ni sustancia si ignora, una vez más, la diversidad cultural de la nación y la situación en la que viven los indígenas. Se requiere también de una reforma del Estado que diseñe sus instituciones sobre la base del respeto a los derechos humanos individuales y colectivos de todos, pero especialmente de los Pueblos Indígenas y que garantice la pluralidad como mecanismos para garantizar el efectivo acceso de los mexicanos a la justicia. Sin embargo, el camino que habrá de transitarse no se ve fácil y llegar a esa meta, lejano; supone abandonar una concepción ideológica monista en lo que toca a la cultura y al orden jurídico que ha dominado el pensamiento y actuación de todos, para asumir una visión multicultural que reconozca y valore la diversidad. Sin embargo, es un camino que los mexicanos empezamos a recorrer, con pasos lentos, hace 17 años cuando se dieron los primeros cambios constitucionales, en Oaxaca, para reconocer los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

3.1. El ámbito de la federación.

En 1996, y como resultado de un largo proceso de debates y negociaciones que culminaron con los *Acuerdos de San Andrés*, se presentó ante el Congreso de la Unión una propuesta de reforma constitucional en materia indígena a la que se denominó Ley de Derechos y Cultura Indígena o Ley COCOPA. En el largo y tortuoso proceso de debates, se presentaron otras cuatro propuestas que a lo largo de 5 años compitieron con los acuerdos de San Andrés. En 2001 se impuso una reforma constitucional impulsada fundamentalmente por el Partido Acción Nacional (PAN) y por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que provocó el rechazo por parte de los pueblos indígenas.

El primer punto o apartado de este capítulo contiene algunos elementos que permitirán al lector comprender los alcances de la reforma constitucional en el ámbito federal; sus antecedentes jurídicos; la forma en que se desarrolló el proceso que culminó con la aprobación de la iniciativa en 2001; el contenido de la misma en términos del reconocimiento de los derechos colectivos en materia indígena; y, las respuestas de los principales actores políticos.

3.1.1. Antecedentes.

Anteriormente se asentó que desde 1917 hasta 1989 la Constitución Política Federal se conservó exactamente en los mismos términos en lo que toca al asunto indígena. Sin embargo, y resulta interesante destacarlo, en 1987, la Constitución Política del Estado de Oaxaca aludió por primera vez a las comunidades indígenas o a los indígenas en un texto constitucional. De acuerdo con distintos analistas (López, 2002) el proceso de reforma oaxaqueño es el más avanzado de la república en materia indígena porque se llevó a cabo años antes de que México aprobara el Convenio 169 de la OIT y de que se introdujeran adiciones relacionadas en el artículo 27 de la Constitución Política Federal en 1989 en el que se nombraba a las comunidades indígenas a propósito de las modificaciones hechas a la regulación del recurso tierra; se trata de una constitución local se ha seguido reformando y reglamentando, al grado que actualmente cuenta con la más prolija legislación al respecto: once leyes reglamentarias locales mencionan a los Pueblos Indígenas.

1989 es un año decisivo en la historia del reconocimiento de los derechos indígenas en México. Efectivamente, es en este año cuando el Ejecutivo Federal suscribe el Convenio 169 de la OIT y se inicia el proceso de reconocimiento de los derechos colectivos indígenas en la Constitución Política Federal. Hemos venido analizando diversos aspectos del citado convenio y lo seguiremos haciendo a lo largo del trabajo porque constituye un referente para el análisis de cada uno de los derechos consagrados o dejados de lado, por la reforma constitucional federal y de las reformas de las constituciones locales en los años subsecuentes. Respecto a su contenido baste decir que el Convenio 169 contiene diez capítulos o apartados que se refieren a: política general, tierras, trabajo, formación profesional, seguridad social y salud, educación y medios de comunicación, cooperación a través de las fronteras, administración, disposiciones generales y finales. Estos apartados se construyeron sobre tres grandes

principios: el respeto a la cultura, las forma de vida, de organización y de las instituciones tradicionales de los Pueblos Indígenas y Tribales; la participación efectiva de estos Pueblos en las decisiones que les afectan; y, el establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al convenio, de acuerdo con las condiciones de cada país. Se trata de un instrumento jurídico del derecho internacional que sienta las bases para el reconocimiento de un conjunto de derechos sociales, económicos y culturales “respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones colectivos”, entre los que destacan la autoadscripción como criterio para el reconocimiento; la participación activa en la planeación y ejecución de los planes de desarrollo; la consideración del derecho consuetudinario y el respeto a sus formas específicas para la resolución de conflictos, en especial los de carácter penal. Asimismo, establece obligaciones para los Estados que lo suscriben, entre las que destacan la de establecer leyes y procedimientos vinculantes que permitan a los indígenas reclamar el ejercicio efectivo de sus derechos; el respeto a las tierras y territorios, la posesión y disfrute de los recursos naturales en ellos contenidos y la consulta sobre el destino de los mismos, en el caso de que éstos se vean afectados por proyectos o programas nacionales.

Quizá el avance más significativo del Convenio 169 es el que se refiere a las culturas indígenas y a la necesidad y conveniencia de convertirlos en invitados de primer orden tanto en el nuevo escenario internacional como en los países firmantes. Efectivamente, al establecerse en el Convenio que “Deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales de dichos pueblos y deberán tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto *colectivamente* como individualmente”, se apunta no sólo al reconocimiento de los Estados sino a la reconfiguración de los proyectos de cada uno de ellos sobre la base de un modelo multicultural.

Dos años después de la firma por parte del Ejecutivo Federal y ya ratificado por el Senado, el Convenio 169 de la OIT entra en vigor y pasa a formar parte del orden constitucional del país atendiendo lo establecido en el artículo 133: "Las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y *todos los tratados* que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán *Ley Suprema de*

toda la Unión, los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados". Ateniéndonos a la doctrina jurídica, justo en ese momento debió abrirse en México un proceso de cambios legislativos, tanto de la Constitución Política Federal y de las Constituciones Políticas de los estados de la Unión así como de las leyes reglamentarias con el fin de establecer la concordancia necesaria con el nuevo ordenamiento. Sin embargo, como puede observarse más adelante (Cuadro 1) estas modificaciones únicamente se llevaron a cabo en tres estados.

Al inicio de los años noventa, y me parece muy valioso consignarlo, desde la Dirección de Antropología Jurídica del Instituto Nacional Indigenista se inicia una fuerte campaña de difusión y promoción de este convenio que rápidamente fue identificado por las comunidades indígenas como un instrumento de defensa y sus contenidos incorporados en el discurso de las reivindicaciones indígenas. Las repercusiones en el terreno legal no son menos importantes, ya que aunque, hasta la fecha, no se registra ningún juicio en el que se haya demandado formalmente al gobierno por el incumplimiento de este Convenio, en cambio si encontramos que los contenidos del Convenio 169 y los derechos culturales consagrados en este instrumento forman parte de la argumentación utilizada por la defensa legal, sobre todo de la ejercida desde el propio Instituto, en diversos juicios seguidos a indígenas.

Uno de los primeros resultados de la firma del Convenio 169 fue, sin duda alguna, la consulta pública que inició en octubre de 1989 y concluyó en diciembre del mismo año. En los 228 actos políticos efectuados -en los que participaron grupos indígenas, organizaciones civiles e intelectuales- se hizo evidente que se había generado un importante consenso nacional en torno a la necesidad de realizar una reforma constitucional que reconociera la composición pluricultural de la nación, y dotara al Estado de los instrumentos para proteger y promover el desarrollo de las culturas indígenas, las organizaciones sociales y los recursos que las sustentan. Es así como en 1992, se reforma por primera vez el texto constitucional federal en materia indígena y se reconoce por primera vez "la composición pluricultural de la nación

mexicana sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. El artículo 4º. Constitucional⁴⁶ establecía además que: “La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos (los pueblos indígenas) sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”

La reforma se había fundado -o por lo menos así lo dice la Justificación de Motivos- una vez más en consideraciones socioeconómicas:

[...] los Pueblos Indígenas de México viven en condiciones distantes de la equidad y el bienestar que la Revolución Mexicana se propuso y elevó como postulado constitucional. Ocho millones de indígenas, es decir el 9 por ciento de los mexicanos pertenecen a alguna de las 56 etnias indígenas y el 96 por ciento de los indígenas radican en municipios rurales o en localidades calificadas de elevada marginación. El analfabetismo, la mortalidad infantil y la desnutrición se elevan en las comunidades indígenas al doble de los promedios generales (en Rabasa, 1997:56).

Aunque la reforma de 1992 estableció, por vez primera una referencia en el texto constitucional sobre la existencia de los indígenas y reconoció algunos derechos culturales, indudablemente se trataba de un invitado incómodo al que, en el fondo, no se quería como participante en la fiesta de un Estado moderno que se prepara para entrar a la era de la globalización a través del Mercado Común más grande del mundo. Así lo demuestra el hecho de que en la reforma constitucional no se señalaron los principios, relaciones e instituciones donde esos derechos debían materializarse. Además, la manera en que se formularon estos derechos planteaba, de origen, dificultades serias para diseñar el siguiente peldaño procedimental, es decir para diseñar la Ley reglamentaria correspondiente. En consecuencia, ésta nunca se realizó y se relegó la aplicación de la reforma constitucional a la aplicación de leyes secundarias, inexistentes en muchos casos, o contradictorias en otros.

De acuerdo con Solorio (2004) el poder constituyente originario (el creador del orden constitucional) debe establecer no sólo los derechos individuales, sociales, económicos y culturales, sino también los instrumentos jurídicos (inclusive de carácter procesal) indispensables para llevarlos a la realidad práctica, para que no sean únicamente retórica

⁴⁶ Se trata de un artículo misceláneo que contiene disposiciones de diversas materias relacionadas con la categoría de población.

constitucional. Y en este punto reside precisamente una de las debilidades más relevantes de nuestro actual sistema jurídico y por supuesto de las limitaciones para la aplicación del Convenio 169 y, en su momento de la reforma constitucional de 1992. Aunque algunos juristas señalan que esto se debe a una profunda incultura jurídica no sólo de parte de la población sino sobre todo de los operadores del sistema judicial, lo cual es cierto, también es producto de una discriminación sostenida hacia los más pobres –en especial hacia los indígenas-- y de una irresponsabilidad, por parte del Estado, de cumplir con su obligación de dar a conocer a todos los ciudadanos sus derechos y obligaciones así como los instrumentos de los que pueden echar mano para hacer efectivos sus derechos. La teoría del Estado justo tiene que pasar del discurso político a la norma constitucional y para ser útil a la comunidad nacional, debe estar concebida de tal manera que impida el ejercicio abusivo del poder (Castellanos en Solorio, 2004). Los gobernantes no sólo deben estar sometidos al orden jurídico (evitando que quienes ostentan el poder tengan la facilidad de ajustar el derecho a sus intereses) sino que además dicho orden jurídico debe ser impulsor de la justicia social. Un orden jurídico que imponga al gobierno del deber de actuar en beneficio de la gente más necesitada.

A raíz de la reforma constitucional de 1992 y con el objeto de ser buscar la congruencia jurídica, se modificaron otros artículos de la Constitución y algunas Constituciones Políticas en los estados. Cómo se muestra también en el Cuadro 1, sólo 14 entidades federativas realizaron alguna reforma constitucional con el fin de establecer elementos para la concordancia con las reformas constitucionales de 1992.

El mismo año, el estado de San Luis Potosí reformó el artículo 5º de su constitución para establecer definiciones generales sobre los Pueblos Indígenas los Derechos Humanos. Como lo muestra el Cuadro 1⁴⁷, fueron pocas las entidades federativas que reformaron sus Constituciones Políticas a raíz de la reforma de 1992.

⁴⁷ En este cuadro, se consignan por única vez a todas las entidades federativas. En los cuadros subsecuentes sólo se incluirán aquellos que hayan reformado sus textos constitucionales.

En 1993, se reformó la Constitución Política de Veracruz estableciendo en el artículo 6 que “El Estado de Veracruz tiene una composición pluricultural sustentada, originalmente en sus Pueblos Indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la Ley.”

Más tarde, en 1994, Jalisco reformó el artículo 15 de su constitución y estableció que “... los órganos del poder público del Estado proveerán las condiciones para el ejercicio pleno de la libertad de los individuos y grupos que integran la sociedad y propiciarán su participación en la vida social, económica y cultural de la entidad para ello: ...Las leyes propiciarán el desarrollo social, económico y cultural de las comunidades a que se refiere el párrafo primero del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la base del respeto a sus tradiciones, costumbres, usos, lenguas, recursos, valores y formas específicas de organización social, atendiendo a la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada originalmente en sus Pueblos Indígenas ”.

En 1998 Oaxaca aprobó una Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas e incorporó varios artículos sobre la materia en su reforma constitucional de 1989; la reforma de Oaxaca es considerada como la más avanzada porque –siguiendo los lineamientos establecidos en el Convenio 169 de la OIT-- en ella se declara la composición pluriétnica del estado; el carácter fundacional de los Pueblos Indígenas, la protección y la promoción de la cultura indígena, así como sus formas organizativas y el reconocimiento de los sistemas tradicionales de administración de justicia. Además se define qué son los pueblos y comunidades indígenas, la autonomía, el territorio indígena, los derechos colectivos, la jurisdicción judicial indígena y los Sistemas Normativos indígenas. Se establece la obligación estatal respecto a la protección de la cultura indígena, la educación bilingüe e intercultural, el reconocimiento del Sistema Normativo Indígena, el castigo a la discriminación, el control (limitado) de los recursos naturales y la participación de los indígenas en la definición de programas de desarrollo.

Cuadro 1⁴⁸
Relación de entidades federativas que reformaron su
Constitución Política en materia indígena entre 1987 y 2001.

	Nombre	Reforma OIT y Anteriores	Reforma 1992
1	Aguascalientes		
2	Baja California		
3	Baja California Sur		
4	Campeche		1996
5	Chiapas		1999
6	Chihuahua		1994
7	Coahuila		
8	Colima		
9	Distrito Federal		
10	Durango		
11	Estado de México		1995
12	Guanajuato		
13	Guerrero	1987	1999
14	Hidalgo	1991	
15	Jalisco		1994
16	Michoacán		1998
17	Morelos		
18	Nayarit		1993, 1998
19	Nuevo León		
20	Oaxaca	1990	
21	Puebla		
22	Querétaro	1990	2000
23	Quintana Roo		1997
24	San Luis Potosí		
25	Sinaloa		2001
26	Sonora		1992
27	Tabasco		
28	Tamaulipas		
29	Tlaxcala		2001
30	Veracruz		2000
31	Yucatán		
32	Zacatecas		

Más tarde, se realiza una nueva reforma constitucional (1995) y se reforma el Código Electoral de Oaxaca (1997) para legalizar los usos y costumbres electorales tradicionales en la elección de los ayuntamientos indígenas, que conforman un universo de aproximadamente 400

⁴⁸ Para la construcción de los cuadros comparativos 1 y 2 se analizaron las Constituciones Políticas de los 31 Estados y la del Distrito Federal. Para los cuadros subsecuentes únicamente se revisaron las 15 Constituciones Políticas de los Estados que fueron reformadas entre 2001 y 2005. En todos los casos se utilizaron ediciones de 2005 detalladas en la bibliografía de este trabajo.

municipios de los 570 que existen en el estado. En Chiapas también se realizan reformas a dos artículos de la Constitución (1999) en los que sin utilizar el término indígenas se declara "...la protección de la cultura, las lenguas y los dialectos con los que los diferentes grupos étnicos y mestizos de Chiapas se comunican". Además, se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a elegir sus autoridades siguiendo sus usos y costumbres.

Es evidente que, por lo que se explicó anteriormente, el reconocimiento de algunos derechos culturales de la población indígena contenido en la reforma constitucional de 1992 tuvo un alcance muy corto. La situación se vio agravada porque en el mismo año se aprobó la reforma constitucional del Artículo 27 Constitucional y casi al mismo tiempo su correspondiente ley reglamentaria, la Ley Agraria, que nuevamente afectó el derecho a la tierra de las comunidades indígenas y sobre todo su capacidad para decidir sobre sus recursos naturales.⁴⁹ Efectivamente, en un intento de modernizar al país y ponerlo a tono con las nuevas políticas del libre mercado, se transformó el contenido social del artículo 27 Constitucional que había sido, desde su aprobación en 1917, uno de los artículos emblemáticos que cristalizaba parte de los grandes logros de la Revolución Mexicana. Por esta vía, el gobierno retomó la tarea de desamortizar la propiedad agraria comunal y ejidal. Programas como el de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) y el de Certificación en Comunidades (PROCECOM), facilitan la venta de parcelas, la incorporación de las tierras de uso común a sociedades privadas y, bajo ciertos requisitos, la adopción del dominio pleno en los ejidos; se formaliza así el acaparamiento y las ventas ilegales de tierras ejidales o comunales y se favorecen los factores que tienden a privatizar las tierras y recursos naturales de los núcleos agrarios. En otras palabras, además de los resultados críticos que estas modificaciones constitucionales trajeron para el país y para el campo, lo cierto es que redujeron las posibilidades legales de concretizar la reivindicación indígena del control colectivo de sus tierras y recursos naturales.

La reforma del Artículo 27 Constitucional, establece que "La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas". En consecuencia, la Ley Agraria establece (art. 106) que: las tierras que correspondan a los grupos indígenas deberán ser protegidas por las autoridades en

⁴⁹ Diario Oficial de la Federación (DOF) de fecha 6/01/92.

los términos que establece el artículo 4º Constitucional y el 27 Constitucional; y, que “En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de terceros. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores” (Art. 164). Sin embargo, es necesario recordar que muchos indígenas se encuentran jurídicamente organizados en ejidos y no en comunidades, porque la dotación de tierras que recibieron estaba etiquetada por este régimen; que la Ley Agraria contempla que las comunidades indígenas si podrán aportar tierras de uso común a una sociedad, mecanismo por el cual se facilitó el traspaso y venta de grandes extensiones de tierra, y que el artículo 107 de la propia Ley Agraria abre un amplio margen al arbitrio de los tribunales al asentar que a las comunidades se podrán aplicar las mismas disposiciones que para los ejidos.

La nueva Ley Agraria no estableció las condiciones específicas para que los Pueblos Indígenas administraran sus bienes ejidales y comunales; no se establecieron las normas ni los mecanismos procesales para permitir que las comunidades indígenas se defendieran de la presión del mercado, se organizaran para la producción y se convirtieran en sujetos de crédito de las instituciones bancarias. Por el contrario, se sentaron las bases para liberalizar los controles colectivos y para permitir la cesión de derechos de usufructo -individual o colectivamente-, la parcelación de tierras, el arrendamiento e incluso la enajenación, lo que rápidamente modificó la relación que los campesinos -muchos de ellos indígenas- tuvieron con la tierra durante más de 80 años. En otras palabras, ante la ausencia de una Ley Reglamentaria del Artículo 4º Constitucional y la liberalización de la tierra lograda por el Art. 27º Constitucional, los Pueblos Indígenas se encontraron en una situación de mayor indefensión ante el acelerado proceso de privatización.

Otros resultados de la reforma de 1992, fueron las adecuaciones realizadas a las leyes en diversas materias a fin de establecer concordancia con la norma superior, tal es el caso de la Ley Agraria que obliga a los Tribunales Agrarios a suplir deficiencias en los planteamientos de derecho hechos por indígenas (art.164) y a la Procuraduría Agraria a brindar asesoría, asistencia y representación a los Pueblos Indígenas en sus reclamaciones ante diversas

autoridades. En materia penal federal se estableció la obligación del juez de considerar los usos y costumbres del acusado cuando éste pertenece a un grupo étnico y la de nombrar a un intérprete (art. 52); en materia educativa se reformó la Ley General de Educación para señalar la obligación del Estado de promover el desarrollo de las lenguas indígenas (art. 7, fracción IV).

3.1.2. El proceso de aprobación de la reforma constitucional de 2001.

En 1994, dos años después del reconocimiento constitucional de la composición pluricultural de la nación, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) irrumpió en el escenario nacional y muy pronto fue definido como un “movimiento indígena” que demandaba, entre otros aspectos, el reconocimiento de un conjunto de derechos colectivos en la Constitución Federal. A fines del mismo año, se iniciaron las negociaciones para lograr que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional depusiera la declaración de guerra contra el gobierno mexicano y entregara las armas; el primer resultado fue la *Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas*, emitida del 11 de marzo de 1995, así como el establecimiento de los principios, agenda, bases, reglamentos y procedimientos del proceso de diálogo y negociación acordados entre las partes. El segundo logro fue el acuerdo para la realización de diez mesas de trabajo en las que participarían por supuesto el EZLN y el Ejecutivo Federal, pero también la COCOPA; legisladores del Congreso local de Chiapas; la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI)⁵⁰; y un conjunto de intelectuales y dirigentes políticos que asesoraron a las partes, convocados tanto por el EZLN como por el Poder Legislativo (Castro, 2002). Al mismo tiempo que en San Andrés Larrainzar se realizaba la primera mesa de negociación, denominada “Derechos y Cultura Indígena”, en distintas partes del país se realizaron foros, encuentros y reuniones indígenas -regionales y nacionales-, que recogieron las opiniones que sobre estos temas tenían más de 500 indígenas pertenecientes a diferentes etnias, así como representantes de poco más de 170 organizaciones indígenas y de organizaciones no gubernamentales.

En febrero de 1996, se firmaron los primeros acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígenas y se legó a la COCOPA la responsabilidad de traducir su espíritu, contenidos y alcances a una

⁵⁰ Precedida por el obispo Samuel Ruiz.

iniciativa constitucional. Aunque el resultado no satisfizo al EZLN, que argumento que no contenía todos los aspectos negociados, se aceptó la propuesta que, de ahí en adelante, sería conocida como la Ley COCOPA. Los zapatistas confiaban en que el reconocimiento de los derechos colectivos indígenas podría ampliarse más adelante en otras de las mesas de negociación pactadas que, a la postre, no se realizaron.

Que la resolución de la primera mesa de negociaciones sea el acuerdo de realizar una reforma constitucional, constituye la evidencia más contundente de que el modelo que sustentó la relación entre Estado y Pueblos indios se había agotado y de que era necesario restablecerlo sobre nuevas bases, pero también de la importancia que los interlocutores concedieron a la necesidad de que estas nuevas bases tuvieran una expresión jurídica. La insurrección indígena armada en Chiapas, pero también el ascenso de los Pueblos Indígenas, en su lucha pacífica y civil, reivindicando derechos en prácticamente todas las regiones indígenas del país, evidenciaron la necesidad de transformaciones profundas en la relación entre ambos actores. El 20 de noviembre de 1996, la COCOPA presentó formalmente ante el Congreso, la iniciativa de reforma para modificar varios artículos de la Constitución Política Federal⁵¹; para muchos el que se presentara el día del aniversario de la Revolución Mexicana, fue considerado como un símbolo de la voluntad del Estado de enfrentar la enorme deuda con los Pueblos Indígenas. En la propuesta se definía que:

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 (Justificación de motivos).

El texto proponía un nuevo pacto social, incluyente, basado en la conciencia de la pluralidad y en la supuesta voluntad del Estado para construir una nueva relación con los Pueblos Indígenas en la que se garantizarían un conjunto de derechos culturales en un esquema federalista, renovado, reestructurando las bases generales para asegurar la unidad y los objetivos nacionales. La Ley COCOPA se fundaba, y en ello se insiste a lo largo de la exposición de motivos y del propio articulado, en el reconocimiento de la libre determinación de los Pueblos Indígenas y de sus derechos --políticos, sociales, económicos y culturales--, en

⁵¹ Concretamente se trata de los artículos 4, 18, 26, 53, 73, 115 y 116.

un marco de autonomía; en el reconocimiento de su territorio; de su categoría de Pueblos, como sujetos de derecho, considerando criterios históricos y de identidad cultural; en el derecho a participar en los planes y programas de desarrollo así como a administrar sus propios recursos.

La iniciativa planteaba que “Los Pueblos Indígenas tienen el derecho a la libre determinación y como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para: decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural; *aplicar sus Sistemas Normativas* en la regulación y solución de conflictos internos, respetando la garantías individuales, los Derechos Humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres, por lo que sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado; y, 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”. Se argumentó que era necesario, y justo, establecer la concordancia con el Convenio 169 de la OIT ya que se trata de un instrumento del Derecho Internacional que México está obligado a respetar y que contiene la postura más avanzada en lo que toca al reconocimiento de derechos colectivos.

En este marco, se demandó la transferencia de recursos presupuestales a las comunidades indígenas, para que fueran administrados por éstas; el respeto y protección a los sitios sagrados y centros ceremoniales así como al uso de plantas y animales de uso ritual; la remunicipalización en los territorios indígenas, previa consulta a los Pueblos asentados en ellos; la presencia y representación en los distintos niveles de gobierno; la participación en el diseño y ejecución de los planes educativos y en las decisiones del desarrollo en todos los niveles; el acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales, salvo de aquellos cuyo dominio directo corresponde a la nación; la protección de los indígenas migrantes y la dotación de medios de comunicación, así como la obligación del Estado de impulsar mecanismos para garantizar a los Pueblos Indígenas la satisfacción de sus necesidades básicas.

En el campo de la justicia se proponía una orientación pluralista que nutriría la acción del Estado y la conformación de un orden jurídico pluricultural; el reconocimiento de los Sistemas

Normativos indígenas; de sus sistemas de cargos; de sus formas de organización y de las autoridades que los Pueblos y comunidades designen a través de sus métodos tradicionales. Asimismo, se establecía la garantía de acceso pleno a la jurisdicción del Estado Mexicano a través de una serie de mecanismos que serían revisados al detalle más adelante en las leyes reglamentarias.

La iniciativa recibió un vigoroso apoyo nacional y extranjero que, para muchos, garantizaba su aprobación expedita⁵². Sin embargo, esta expectativa no se vio satisfecha. Aún entendiendo la lógica política que lleva a exigir el cumplimiento de un acuerdo, en mi opinión, la postura del EZLN y de las organizaciones indígenas y no gubernamentales que los apoyaban, de demandar la aprobación de esta iniciativa en los términos establecidos era, desde el principio, una postura ingenua. Al final de cuentas se trataba de una propuesta de cambios legislativos, constitucionales, acordada con un grupo armado y, aprobarla sin discutir, habría sido negar al Congreso y la arena de lucha política que éste constituye, asunto particularmente delicado en aquel momento en el que la representación política había dejado de pertenecer, en términos de mayoría absoluta, a una sola fracción parlamentaria, a un partido único. La COCOPA no es -ni lo era en aquel momento, pese a contar con mucha mayor fuerza y presencia política que ahora- el Congreso de la Unión. Aunque integraba a representantes de todos los grupos parlamentarios, era de esperarse la revisión, cuestionamiento, rechazo y condicionamiento de los contenidos, a la luz de la técnica jurídica pero sobre todo, a la luz de las ideologías e intereses dominantes. La postura del EZLN y de las organizaciones indígenas parecía ignorar, por lo menos discursivamente, la lucha de poder que se da, día a día, en el espacio legislativo y que permitía esperar, como sucedió, que la iniciativa fuera transformada hasta convertirla en una sombra de lo que esperaban los indígenas.

⁵² Efectivamente, entre diciembre de 1996 y marzo de 1997 se registraron 8,107 manifestaciones de apoyos diversos a la Ley COCOPA. Entre ellas estuvieron 193 organizaciones indígenas regionales y 10 coordinadoras campesinas nacionales. Se realizaron 5 foros indígenas regionales y 293 foros de comunidades, en los que participaron 313 organismos solidarios de la sociedad civil y alrededor de 6 500 personalidades en México, así como un número aproximado de 190 organizaciones sociales y políticas y 864 personalidades extranjeras. También se reunió el Congreso Nacional Indígena con más de 10 mil participantes que representaron a 3 mil delegaciones de organizaciones indias, todos bajo la misma demanda: la aprobación y cumplimiento de la Ley COCOPA. (CIEPAC, 2001)

Desde la fecha en que se presentó la iniciativa de Ley COCOPA hasta la aprobación de la reforma el 25 de abril de 2001, se presentaron cuatro propuestas más de reformas constitucionales en materia indígena: la primera, fue presentada ante la Cámara de Senadores por el entonces Presidente Ernesto Zedillo, el 17 de marzo de 1998⁵³ en su carácter de Presidente de la República, aunque para todos resultaba claro que esa era también la propuesta del Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁵⁴ organización política de la cuál era el máximo jefe. El mismo día, el Partido Acción Nacional (PAN)⁵⁵ presento otra iniciativa pero ante la Cámara de Diputados. El 26 de noviembre del mismo año, se presentó una propuesta del Partido Partido Verde Ecologista⁵⁶, y el 7 de diciembre del 2000, en un acto que muchos

⁵³ La iniciativa también fue conocida como Ley Labastida, porque se sabe que fue elaborada en la Secretaría de Gobernación, presidida por el priísta Francisco Labastida Ochoa, quien más tarde participaría y perdería la contienda electoral del 2000 por la presidencia. Se trata de una iniciativa llena de “candados” elaborados con argumentos formalistas que niegan los acuerdos y los consensos construidos en San Andrés Larrainzar. Para las organizaciones indígenas y para el EZLN, es la evidencia de la traición del ejecutivo.

⁵⁴ El Partido Revolucionario Institucional (PRI) fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles es una organización política sumamente compleja que estuvo al frente del poder durante 70 años y que aún hoy sigue gobernando el mayor número de estados de la república y conservando la mayoría (aunque ya no absoluta) en las Cámaras de Diputados y de Senadores. Se define a si mismo como una asociación política de centro que en sus discursos defiende las mejores causas nacionalistas y populares.

⁵⁵ El partido Acción Nacional, fundado en 1939, se define a si mismo como una “asociación de ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, agrupados en torno a una sólida concepción doctrinaria, con objeto de participar orgánicamente en todos los aspectos de la vida pública, tener acceso al ejercicio democrático del poder y lograr la realización de los principios que postula, entre ellos, el establecimiento en México de la democracia como forma de gobierno y como sistema de convivencia”. Sus postulados se basan en una doctrina a la que denominan “Humanismo político o solidarismo que se sustenta en el realismo moderado de la filosofía aristotélico-tomista”. En el escenario nacional, el PAN ha sido calificado como un partido político de derecha, que agrupa fundamentalmente a empresarios y a ciudadanos de clase media y alta, por lo que toca a sus ingresos. A partir de los años 80, sus planteamientos económicos son compartidos por el PRI y constituyen la punta de lanza del neoliberalismo; en lo que corresponde a la política, la educación y la cultura, sus planteamientos son sumamente conservadores y se centran en el individuo, al que reconocen como único sujeto de derecho. En 1992, cuando se reformó el Art. 4 constitucional para establecer el carácter pluricultural de la nación mexicana, el PAN presentó una fuerte oposición argumentando, entre otros aspectos, que bastaba con hacer un esfuerzo serio para, ahora sí, sacar a los indígenas de la exclusión y de la marginación a la que estaban sometidos. (Estatutos del Partido Acción Nacional: www.pan.org).

⁵⁶ El Partido Verde Ecologista de México se creó apenas en 1986, a partir de un movimiento de colonos denominado Alianza Ecologista Nacional, que originalmente se organizó en la ciudad de México, en torno al reclamo de servicios públicos y de la regularización de la tierra urbana que ocupaban. En 1991, el Partido Verde Ecologista de México obtuvo su registro condicionado hasta las elecciones de 1994, cuando lo obtuvo de manera definitiva. Considerado por muchos como un reducto familiar por las relaciones de parentesco entre sus dirigentes, desde el principio, y para asegurar su permanencia en la escena nacional, el Partido Verde ha desarrollado una estrategia de alianza electoral con otros partidos, sin dejar clara una línea política específica. Aunque de vez en cuando, el Partido Verde Ecologista ha sido acusado de ser un “satélite” del PRI, lo cierto es que se ha aliado indistintamente con el Frente Democrático Nacional en 1988, (antecedente del Partido de la Revolución Democrática); con el Partido Acción Nacional (en 2000); y, con el Partido Revolucionario Institucional.

calificaron de demagogia fue presentada una vez más la Ley COCOPA por el Presidente Vicente Fox⁵⁷.

Llamo la atención del lector sobre dos aspectos importantes. El primero es que el Partido de la Revolución Democrática (PRD), considerado en ese momento como el único partido de izquierda, no presentó ninguna propuesta y sólo emitió una tibia declaración señalando que apoyaba los Acuerdos de San Andrés, decisión que por cierto les ha sido reclamada frecuentemente por organizaciones indígenas y en especial por el EZLN que los declaró traidores a la causa indígena. El segundo aspecto se refiere a la indiferencia mantenida por todos los partidos políticos, aún por los que presentaron iniciativas de reforma constitucional, por abordar y comprometerse en cualquier sentido con el tema indígena durante la contienda electoral que permitió el triunfo del presidente Fox, el primer candidato de un partido distinto al PRI en más de 70 años. Efectivamente, el incumplimiento gubernamental de los Acuerdos de San Andrés fue un tema soslayado por los candidatos de izquierda y de derecha; ninguno incluyó indígenas en sus postulaciones, y quienes lograron alguna posición lo hicieron a título individual y no como representantes del movimiento indígena como tal. El tiempo y la dedicación que los partidos invirtieron durante la campana para entrevistarse con empresarios o clérigos, contrastó con el desinterés en reunirse con dirigentes indios (Hernández N, 2000).

Todas las iniciativas presentadas declaraban que reconocían la necesidad de realizar una reforma constitucional que reconociera legalmente a los indígenas e incorporaban en el discurso frases como “la deuda secular que tenemos con nuestros indígenas”; el reconocimiento de “[...] las condiciones de marginación y pobreza en la que viven” y “la injusticia terrible en la que viven estos Pueblos ” así como la necesidad de “respetar el marco del nuevo Derecho Internacional, especialmente el Convenio 169 de la OIT”, “sentar las bases para el desarrollo” y “garantizar el acceso a la justicia”. Sin embargo, las diferencias eran aún mayores y se referían a asuntos fundamentales como: el reconocimiento o no del carácter de sujeto de derecho; el uso de los conceptos “Pueblo”, “comunidad”, “sujeto de derecho”, entre

⁵⁷ La Ley COCOPA, ya presentada en el Congreso en 1997, fue promovida nuevamente por el Presidente Fox como parte de las acciones para cumplir su promesa de campaña de “resolver en 15 minutos el problema de Chiapas” (sic), mismo que explica por la marginación a la que se ha sometido a los indígenas y a la falta que ha cometido el Estado al no reconocer “la situación legal de los indígenas”.

otros; la titularidad de los derechos reconocidos; la autonomía y la autodeterminación de los Pueblos Indígenas; el reconocimiento de los Sistemas Normativos y su jurisdicción; la valoración de la pluriculturalidad entendida como “mestizaje con unidad”; el papel del municipio; y, el papel promotor del Estado en el desarrollo de las culturas indígenas. Se trata de abordajes y contenidos que se apartan notablemente de los consensos básicos alcanzados en San Andrés Larrainzar.

De 1997 a 2001, el tema de los derechos indígenas pasó a ocupar las páginas centrales de, prácticamente, todos los medios de comunicación nacional. No es exagerado afirmar que los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena han sido, hasta hoy, el documento más revisado y discutido de cuantas propuestas de transformación se han realizado en nuestro país. Cada semana podían leerse noticias y análisis, a favor y en contra, de las distintas iniciativas; se trataba de un debate inusitado, tanto en el tono como en la intensidad, en el que participaron amplios sectores de la sociedad. Se trataba de una reacción anómala, o por lo menos extraña, de parte de una sociedad que ha asistido a por lo menos otras 470 modificaciones del texto constitucional, con apenas alguna reacción o con críticas y comentarios escasos que provienen de especialistas o de los directamente afectados. ¿Qué hizo diferente este caso?

En primer lugar y de manera directa, la naturaleza de los cambios propuestos, porque estos afectaban el paradigma de la naturaleza constitutiva del Estado Mexicano. La renuencia del poder legislativo y del poder judicial para reconocer la diversidad cultural e incorporarla a las concepciones y prácticas del derecho utilizaba distintos argumentos entre los que destacaban el anuncio de la “balcanización” del país como consecuencia del reconocimiento de los derechos culturales o colectivos reclamados por los Pueblos indígenas. Estos argumentos fueron fuertemente explotados por los medios de comunicación, especialmente por los que están en manos del gran capital; otro elemento resultó del despliegue de un amplio movimiento internacional y nacional en donde actores políticos, de distinta índole, así como organizaciones de la sociedad civil, apoyaron una forma de hacer la reforma constitucional en contra de otras propuestas y, también porque, en torno a la oportunidad de la reforma, se desplegó un movimiento indígena nacional que reclamaba derechos y no asistencia pública ni caridad privada.

Los titulares se intensificaron en las semanas previas a la aprobación entre otras cosas por la participación inédita del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el Congreso de la Unión, que se realizó pese a los muchos obstáculos presentados por los partidos políticos y por numerosos funcionarios del Gobierno Federal que argumentaban que era inadmisibles permitir el uso de la “más importante tribuna de la nación” a un grupo de encapuchados que habían cometido la osadía de declarar la guerra al gobierno. Finalmente, el 14 de agosto de 2001, concluyó una importante fase del tortuoso debate en torno a los derechos y culturas indígenas, al publicarse -en el Diario Oficial de la Federación- las modificaciones de los artículos la Constitución Política ya citados.

La reforma aprobada tomó elementos desvirtuados de la propuesta de la Ley COCOPA y mezcló algunos de los contenidos de las otras propuestas. El resultado no satisfizo a quienes defendían el reconocimiento de los derechos colectivos y por supuesto menos aún al EZLN y al Congreso Nacional Indígena. En cuanto al contexto general de las reformas Mejía (2001) nos recuerda que muchos representantes del gobierno y de los grupos más conservadores contribuyeron a descalificar las legítimas demandas indígenas por provenir de un grupo armado; que el verdadero objetivo de las negociaciones de San Andrés Larrainzar fue la de terminar y evitar nuevos levantamientos armados más que garantizar nuevas condiciones para los indígenas dentro de la estructura del orden jurídico vigente; y que la reforma aprobada fue resultado de varios intentos de formalización de los acuerdos mencionados.

La reforma constitucional fue finalmente publicación en el Diario Oficial de la Federación el 21 de agosto de 2001, estableciendo los términos de la total vigencia. El anuncio fue hecho luego de que se cubrieran los procedimientos que establecen la propia constitución para la aprobación de una iniciativa de cambio constitucional. Esto quiere decir luego de que la iniciativa fue aprobada por la Cámara de Senadores, la de Diputados⁵⁸ y posteriormente analizada y aprobada o rechazada en cada uno de los Congresos Estatales hasta reunir la

⁵⁸ En el Senado, los representantes de todos los partidos políticos --aun el Partido de la Revolución Democrática (PRD) considerado como el representante de la izquierda— aprobaron la reforma por unanimidad. En la Cámara de Diputados Federal contó con la aprobación mayoritaria del PRI, del PAN y de algunos legisladores del PRD, del Partido del Trabajo (PT) y del PVEM.

aprobación de por lo menos dos terceras partes del total. Aunque el proceso de análisis y discusiones fue sumamente largo, el recorrido de la iniciativa ya aprobada por el Congreso de la Unión, en cada uno de los congresos locales⁵⁹ se caracterizó por el escaso tiempo del que se dispuso, la urgencia para decidir y la inusitada atención de los medios de comunicación, de las organizaciones indígenas, de los diversos organismos de la sociedad civil y de la sociedad en general hacia una reforma constitucional.

Tomando en cuenta la correlación de fuerzas en términos de representación política de cada uno de los partidos en los congresos locales⁶⁰, podemos concluir que la reforma fue aprobada

⁵⁹ Los 31 estados participaron en el proceso de análisis y aprobación de la reforma constitucional, y por tanto tuvieron oportunidad de emitir su voto sobre la reforma. El Distrito Federal por no ser entidad federativa estuvo impedido de participar en el proceso, lo que resulta de una concepción que circunscribe a los indígenas al medio rural, pese a la copiosa presencia de indígenas en la capital del país debido al proceso de migración, pero también al asentamiento secular de numerosas comunidades, que fueron absorbidas por el crecimiento de la mancha urbana y que siguen enfrentadas, con otras comunidades y con el gobierno, por disputas de límites territoriales. De las 31 entidades federativas que participaron en el proceso de reforma, 20 la aprobaron y 11 la rechazaron:

- Los 20 Congresos que la aprobaron fueron: Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Nayarit, Nuevo León y Morelos, todos ellos con mayoría del PAN. Además de Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Michoacán, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Quintana Roo, Puebla y Baja California Norte, todos ellos con mayoría del PRI. De estas 20 entidades, por lo menos 12 de ellas cuentan con muy poca población indígena, que va desde el 0% al 6% como son Aguascalientes, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Nayarit, Querétaro, Tlaxcala, Sonora y Tabasco. En otras palabras, la decisión fue tomada por estados que cuentan con poca población indígena.
- Los 11 Congresos que rechazaron la iniciativa fueron: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Estado de México, San Luis Potosí, Sinaloa, Morelos, Yucatán, Baja California Sur, y Zacatecas. En estos dos últimos Congresos la mayoría de los diputados eran del PRD y el resto con mayoría de diputados del PRI. Tan sólo en los estados de Oaxaca, Guerrero y Chiapas se concentra más del 80% de la población indígena.
- En las 31 entidades del país se registraron acciones, en oposición a la reforma: movilizaciones, pronunciamientos, marchas, recursos legales, entre otras manifestaciones de resistencia, encabezadas por organizaciones civiles, indígenas y grupos de intelectuales.
- De los 31 Congresos locales, para este momento el PRI tenía mayoría de diputados en 22 Congresos (71% del total): Campeche, Chihuahua, Colima, Chiapas, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Puebla, Oaxaca y Baja California Norte. De ellos, se rechazó la reforma en 7 Congresos: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, San Luis Potosí, Sinaloa y Oaxaca.
- El PAN tenía la mayoría en 7 Congresos (22.5% del total): Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Nayarit, Nuevo León y Morelos. Todos estos Congresos de mayoría panista aprobaron la ley Bartlett-Ceballos.
- El PRD sólo contaba con la mayoría en 2 Congresos locales (6.5%): Baja California Sur y Zacatecas. En ambos estados se rechazó la reforma.
- En los 31 Congresos locales, había un total de 1,045 diputados, de los cuales votaron a favor o en contra de la ley Bartlett-Ceballos un total de 865 diputados, esto equivale al 82.77% que hizo uso de su voto.

⁶⁰ La actuación de los partidos políticos fue de la siguiente manera:

- El Partido Revolucionario Institucional (PRI) contaba en todo el país con 515 diputados locales (el 49.28% del total que había en ese momento en los 31 Congresos locales). Solo votaron 428 diputados: 220 a favor y 208 diputados en contra de la ley Bartlett-Ceballos.
- El Partido Acción Nacional (PAN) contaba con 296 diputados locales (28.32% del total). De ellos votaron 255: 253 a favor y sólo 2 en contra.

básicamente por los legisladores locales del PAN en todo el país y por la mitad de los legisladores del PRI. ¿Cómo se conformó la reforma constitucional? Independientemente de la manipulación que sobre los legisladores ejercieron Bartlett y Ceballos y del acuerdo que sobre ello pudo haber tenido el Presidente Fox, señalado en distintos momentos, nos referiremos aquí a su contenido.

3.1.3. Contenidos y valoraciones de la reforma constitucional federal en materia indígena.

En la sesión de aprobación de la reforma federal, se estableció que el dictamen alcanzado “[...] quedará como el punto de partida de los Derechos Humanos y sociales [...] establece las bases para reconocer la Nación en su conjunto y dentro de ella, la particularidad indígena [se trata de] una verdadera carta de los derechos indígenas [...] con apego estricto a la igualdad fundamental”. Asimismo, en distintos momentos previos a la votación se insistió en que la reforma era producto del consenso construido después de escuchar tanto al Secretario de Gobernación como al EZLN y al Congreso Nacional Indígena⁶¹, teniendo en cuenta los puntos de vista de especialistas en materia jurídico constitucional, y buscando coincidencias con el propósito de:

proteger la identidad y tomar las medidas necesarias para la mejora permanente de la situación económica, social y política de los indígenas del país [...] para colaborar con el proceso de la paz de Chiapas que la nación entera quiere” [y tomando en cuenta que] se ha producido la inquietud, seria, fundamentada con argumentos, que el reconocimiento de las demandas indígenas tal y como fueron resueltas en los acuerdos COCOPA-EZLN, que conforman la iniciativa del C. Presidente Fox, implique la división de la nación, y que la apertura política con que la República está dispuesta a responder, conduzca a movimientos de desagregación [...] hay clara conciencia de que la pluralidad se afirme, pero así mismo se refuerce la integración nacional, aceptando las divergencias que al ser reconocidas dan mayor legitimidad, y por ende, fuerza al sistema político en su conjunto (Minuta Parlamentaria).

-
- El Partido de la Revolución Democrática (PRD) contaba con 170 diputados locales (16.20% respecto al total en el país). De ellos votaron 127 y todos lo hicieron en contra.
 - El Partido del Trabajo (PT) contaba, en ese momento, con 23 diputados locales (2.20%). Sólo votaron 21 y lo hicieron en contra.
 - Los diputados independientes sumaban 24 en todo el país (2.29%). Sólo 20 votaron y 19 de ellos rechazaron la reforma indígena.
 - El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) contaba con 8 diputados locales (0.76%), todos votaron rechazando la ley Bartlett-Ceballos. Esto es interesante ya que este partido presentó su propia propuesta de ley que coincide más con la reforma aprobada que con la de la Ley COCOPA.

⁶¹ Que reunió a 3,383 delegados indígenas, pertenecientes a 41 grupos étnicos en Nurío, Michoacán.

En realidad, la reforma aprobada quedó muy lejos del Convenio 169, en lo que a reconocimiento de derechos colectivos se refiere. Llena de contradicciones entre los propios artículos reformados, y entre éstos y el resto de la Constitución Política, la reforma prohíbe la discriminación por: “[...] razones de 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” (Art. 1).

En el Artículo 2, se confirmó una vez más la prohibición de cualquier tipo de esclavitud y se estableció además un conjunto de disposiciones, en materia indígena, que se desarrollan en el marco de la declaratoria inicial sobre la naturaleza única e indivisible de la nación mexicana, a la que se le reconoce una composición pluricultural sustentada originalmente en sus Pueblos Indígenas. El enunciado “la nación mexicana es única e indivisible” contradice al mismo texto porque señala más adelante que la nación tiene una composición pluricultural. 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, un pasado y un proyecto comunes para el futuro, no puede afirmarse que la nación mexicana es única. O es única o es plural. Aunque en mi opinión el legislador establece esta aseveración para referirse en realidad al territorio, confunde los términos e inaugura, con esta contradicción, lo que algunos autores han denominado el multiculturalismo oficial (Hernández, Paz y Sierra. 2004). En otras palabras, se acepta la diversidad dentro de la totalidad; en la exposición de motivos se establece que el nuevo punto de partida es el reconocimiento de culturas diferentes a la mestiza general, pero *dentro de ésta*, de acuerdo con el orden jurídico nacional y como esfuerzo fundado en la legitimidad.

Aunque en parte el nuevo marco jurídico llega a un nivel más específico en cuanto a determinar el significado de reconocer la diversidad cultural, y en ese sentido representa un avance importante frente a los discursos monoculturales y homogenizadores del pasado, no genera las condiciones para un nuevo pacto político entre el Estado y los Pueblos Indígenas, sino que parece marcar el surgimiento de un discurso oficial sobre el multiculturalismo que separa del concepto de cultura su dimensión política y territorial, y que finca una relación basada en la sospecha de que los indígenas pretenden atentar contra la unidad nacional. (Hernández y Ortiz, 2003)

Se dispone que la determinación de los alcances de los derechos colectivos se hará en los términos que precisen las constituciones políticas y en las leyes de los estados de la república,

al considerarse que son éstos los que mejor pueden recoger las aspiraciones de los Pueblos y comunidades indígenas en cada entidad federativa. Por supuesto no se establece consideración alguna respecto a los Pueblos Indígenas que habitan al mismo tiempo en más de una entidad federativa, admitiéndose, tácitamente, la posibilidad de reconocer distintos derechos a un mismo grupo étnico.

El artículo citado establece los límites al ejercicio de los derechos de los Pueblos y comunidades indígenas en tanto que, las disposiciones que se aprueben en los estados, y que regirán a los Pueblos indios, no serán el resultado de la libre determinación que aparentemente le otorga la reforma, sino que -por el contrario-, serán el resultado de un ejercicio heterónimo por parte de las legislaturas estatales. La reforma constitucional aprobada transfirió la responsabilidad de reconocer o no los derechos colectivos indígenas a los congresos locales de las distintas entidades federativas argumentando que la libre determinación sólo puede ejercerse en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional por lo 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, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico” y se establecen los límites al ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, señalando quiénes serán los encargados de establecer los límites y el alcance de la reforma:

las Constituciones y leyes de las entidades federativas [serán] las que establezcan 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*.

Dicho de otra manera, la reforma aprobada elude reconocer a las comunidades como sujeto de derecho público, es decir, como parte del Estado y les otorga únicamente el *status* que ya les ha venido dando desde la formación del México independiente. Una vez más, el reconocimiento del derecho de los Pueblos y comunidades indígenas a su libre determinación y autonomía, vuelve a abodarse como una heteronomía y no como un ejercicio de autonomía, porque se condiciona a la decisión de las legislaturas estatales en las que no participan ni están representados los indígenas.

El texto de la reforma aprobada vuelve a negar a los Pueblos Indígenas en tanto que actores, como sujetos de derecho. No se trata de un asunto menor, ya que, como es sabido, el Derecho exige cabal precisión en la identificación de los destinatarios de sus normas y por ello la precisión de las personas jurídicas resulta indispensable. Sin embargo, y en contra de las demandas de los Pueblos Indígenas de lo acordado en San Andrés Larrainzar, la reforma establece que:

El concepto de Pueblo es por naturaleza sociológico, cargado de significado emotivo y por tanto difícil de determinar jurídicamente. Se funda en hechos históricos, en un sentimiento de identidad y en la preservación de su propia cultura. El de comunidad (en cambio) ha adquirido un sentido más real y concreto y por ello se le define como un grupo que forma una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconoce autoridades de acuerdo con sus usos y costumbres. La comunidad es culturalmente parte de un Pueblo pero se distingue dentro de él y en ocasiones ha adquirido tal identificación que sólo por la voluntad manifiesta de ella y de otras, es posible reconstruir aquél.

A pesar de esta argumentación a favor de las comunidades, éstas no son reconocidas como sujetos de derecho, con derechos y obligaciones, sino como entidades de interés público, es decir como receptoras de leyes, programas y políticas públicas. Hablar de las comunidades como sujetos de derecho público obligaría a asumirlas como parte integrante del Estado, parte activa de su organización y corresponsable de las decisiones de gobierno, creando un cuarto nivel en el ejercicio de gobierno junto con la Federación, el estado y el municipio. El ámbito en donde se reconocen los derechos indígenas es el municipio que es definida en la reforma como:

una institución flexible cuya organización permite una amplia gama de variantes. La expresión política natural de las comunidades se da en los municipios [...] en ellos pueden actuar de acuerdo con sus usos y costumbres que adquieren pleno reconocimiento constitucional y legal”

En el mismo artículo 2 se establecen los criterios para definir quiénes son los indígenas y los principios de reconocimiento y protección de la cultura y derechos de los indígenas como “[...] el compromiso prioritario de los mexicanos, reflejado en su ley suprema, con los temas de la mayor prioridad para el quehacer nacional”.

El artículo contiene dos apartados. En el apartado A, se establecen los derechos colectivos o materias sustantivas en las cuales la libre determinación y autonomía de los Pueblos y comunidades indígenas, acotadas al ámbito municipal, deben ser reconocidos y garantizados:

1. En la selección de las formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.
2. En la aplicación de sus propios Sistemas Normativos para la regulación y solución de sus conflictos internos. En estas dos formas de reconocimiento señaladas, se pueden interpretar que el derecho consuetudinario indígena, habrá de regular las formas de organización social, las conductas individuales y colectivas de los miembros del grupo y la solución de sus conflictos.
3. En la elección de sus autoridades o representantes.
4. En la preservación y enriquecimiento de todos los elementos que conforman su cultura e identidad.
5. En la conservación y mejoramiento de su hábitat.
6. En el acceso preferente a los recursos naturales de los lugares que habitan.
7. En la elección de representantes ante los ayuntamientos, y
8. En el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, todo ello en los términos que precisen las Constituciones y las leyes de los estados de la República, al considerarse que son éstos los que mejor pueden recoger las aspiraciones de los Pueblos y comunidades indígenas en cada entidad federativa.

Otro asunto a destacar, y el que más interesa para efectos de este trabajo, es el que se refiere a la aplicación de sus propios Sistemas Normativos en la regulación de sus conflictos internos, ya que establece que deberán sujetarse a los principios generales de la propia Constitución, respetando las garantías individuales, los Derechos Humanos y, "de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres". En todo caso, según el artículo: "La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes", lo que significa que los jueces nacionales homologarán las resoluciones que dicten las autoridades indígenas, en los casos que la propia ley establezca. Además, al abordar el asunto de los Sistemas Normativos indígenas, la reforma no hace una referencia explícita al Derecho Consuetudinario Indígena, ni a los usos y costumbres indígenas como lo hacía el texto de la COCOPA, y por lo tanto no se esclarece si se define el derecho consuetudinario, como el derecho que nace de los usos reiterados que una sociedad considera obligatorios⁶², o como el

⁶² Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano (2000: 1153).

conjunto de normas que las comunidades indígenas establecen para lograr la permanencia del grupo; se reconoce el derecho de las comunidades a ejercer sus Sistemas Normativos en los conflictos internos, y la obligación del Estado de asistir -a los indígenas involucrados en cualquier tipo de juicio o procedimiento del orden común- con intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura.

La reforma constitucional no garantiza la participación indígena en la definición de las políticas públicas y en el diseño de los programas de gobierno. En cuanto a la elección de autoridades y de representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno, se establece la reforma señala que debe garantizarse "la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones". La reforma no consideró, tampoco, la reorganización territorial de los distritos uninominales y de las circunscripciones plurinominales; omitió el derecho de contar con sus propios medios de comunicación y, a cambio, incluyó políticas prestacionistas que reproducen el paternalismo tradicional y facilitan la relación clientelar que, desde hace décadas, se ha establecido con el gobierno.

En el apartado B del mismo artículo 2º la reforma está orientada por una perspectiva estrictamente prestacional; contiene un listado que anuncia: “[...] las obligaciones del Estado para lograr la igualdad de oportunidades para los indígenas, eliminando todas las causas de discriminación que les impidan obtener los niveles de bienestar previstos para el resto de los mexicanos”: el impulso del desarrollo regional, de la educación, de la construcción de viviendas, de las actividades productivas y del desarrollo sustentable de las comunidades; el acceso efectivo a los servicios de salud y a los servicios sociales básicos; la protección de los migrantes y de sus familias; la ampliación de la red de comunicaciones; la incorporación de las mujeres al desarrollo; y, la asignación de recursos presupuestales para el cumplimiento de estas tareas, siempre después de haber consultado a los Pueblos Indígenas para la elaboración de los planes nacional, estatal y municipales sobre el desarrollo integral. Una vez más, se trata de proporcionar a los indígenas mayores oportunidades para “[...] lograr su integración económica, social y política a la vida nacional.” Cualquier similitud entre este discurso y los

recogidos durante el Primer Congreso Indigenista Interamericano de Pátzcuaro⁶³ no es mera coincidencia. Resulta evidente que en la ideología de los legisladores mexicanos subsiste la idea de integrarlos, como la única salida para atender los reclamos indígenas. Así, la reforma ignora algunas de las reivindicaciones indígenas y reconoce algunos derechos colectivos pero lo hace de una manera parcial y constreñida, lo que llevó al rechazo inmediato de los Pueblos indios y a la ruptura prácticamente definitiva del diálogo con el EZLN. Concluye, el apartado B, con un mandato que se considero indispensable para el logro de sus objetivos: la obligación para las legislaturas, federal, estatales y municipales de establecer la asignación de recursos presupuestales en estos tres niveles para que pueda darse el cumplimiento de las obligaciones mencionadas. Se trata del anuncio de las bases programáticas de la acción del Estado, que no tienen razón de incluirse en la Constitución Política Federal, con el agravante de que no se estipulan los procedimientos para su realización. Esta crítica no significa que esté en desacuerdo con continuar y mejor aún, con profundizar, las actividades encaminadas al desarrollo económico de los Pueblos Indígenas y a subsanar la injusticia que, en contra de ellos, se comete en el terreno económico.

En la reforma aprobada, encontramos nuevamente un problema de técnica jurídica ya que no se establecen en la Constitución Política Federal, los instrumentos jurídicos y los mecanismos de carácter procesal necesarios para poder apelar el cumplimiento de estos derechos ante los tribunales correspondientes a fin de que no se convirtieran en retórica constitucional (Solorio, 2004). Desde la óptica jurídica, estos derechos pueden ser reclamados por la vía del amparo, lo que no ha sucedido en parte por la confusión provocada por los términos de la reforma pero también por la escasa cultura constitucional de la población en general, no sólo de la indígena. Aunque los expertos en Derecho Constitucional aleguen -y con razón, desde una perspectiva clásica- que la Constitución Política de un Estado no es el instrumento adecuado para establecer los procedimientos a seguir para la aplicación de una norma, habría que explicarles que sí lo es en el caso mexicano, en donde el sistema autoritario sólo puede ser controlado desde el orden constitucional.

⁶³Este congreso se realizó en abril de 1940 en Pátzcuaro Michoacán, con un enfoque integracionista que dio lugar, entre otros resultados, al Instituto Indigenista Interamericano dependiente de la OEA

La causa [...] es un mal diseño constitucional, que ha hecho de la norma suprema una norma altamente reglamentaria [lo cual] tiene una causa más profunda que la de una mera falla técnica. Desde sus orígenes en México se deformó el ejercicio del poder, del que resultó un presidencialismo hipertrófico con múltiples manifestaciones: tiranía santanista, dictadura porfirista, hegemonía partidista...El sistema constitucional se fue conformando con un patrón de pragmatismo y desconfianza [que] originó que se fuera construyendo un complejo entramado normativo, para evitar que el llamado “populismo dadivoso” se transformara en un autoritarismo opresivo. Las experiencias represoras no se tradujeron en procesos de democratización del poder, sino de mayor reglamentarismo constitucional. (Valadés, 2004: XII)

Contra la propia costumbre del legislativo, la definición de los mecanismos procesales y de los instrumentos reglamentarios derivados de la reforma se transfieren a los estados, sin establecer plazos perentorios ni la obligatoriedad de la coordinación entre las distintas entidades. Se trata de aspectos muy relevantes porque además de explicar porque se trata de un proceso inconcluso, permite que se de un tratamiento fragmentado, diverso, a los distintos Pueblos indios, asunto particularmente delicado en el caso de las etnias que ocupan territorios en dos o más entidades federativas, tal sería el caso de los mixtecos en Oaxaca, Puebla y Veracruz o de los huicholes en Nayarit y Jalisco.

Para concluir con la revisión de la Reforma Aprobada, resumimos aquí los aspectos que fueron eliminados u omitidos de la propuesta de la COCOPA y que explicarían la respuesta de rechazo de numerosas organizaciones y comunidades indígenas, de la que me ocupo en el siguiente apartado. Además de establecer una serie de candados dirigidos a acotar o limitar los derechos de los Pueblos Indígenas que constituyen repeticiones muy obvias e innecesarias de la Constitución de la República -tal es el caso de las continuas referencias al respeto a las garantías individuales, el pacto federal y a la soberanía de los estados-, la reforma desconoce los acuerdos de San Andrés y la propuesta elaborada por la COCOPA en cuanto a que:

- No garantiza el ejercicio de la libre determinación de los Pueblos Indígenas.
- No incluye una reforma municipal que precise los alcances de la autonomía y que permita las condiciones para su ejercicio.
- No acepta la remunicipalización para crear municipios indígenas donde se considere necesario.
- No se concede el derecho a la asociación regional entre Pueblos, comunidades y municipios.

- Elimina la definición de los Pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público.
- Confina el ámbito territorial de la autonomía al espacio de la comunidad.
- Restringe en exceso el uso y disfrute de los recursos naturales en las tierras indígenas.
- No asegura el respeto a la elección de autoridades indígenas; la representación política de los indígenas; la reorganización territorial de los distritos uninominales y de las circunscripciones plurinominales.
- Omite el derecho de contar con sus propios medios de comunicación.
- Incluye políticas prestacionistas que reproducen el paternalismo tradicional y facilitan el clientelismo.

Podemos concluir que la reforma constitucional en materia indígena no responde a las demandas de derechos colectivos formuladas por los Pueblos Indígenas debido a que no garantiza el ejercicio de la libre determinación de los Pueblos Indígenas; no precisa los alcances de la autonomía, ni las condiciones para su ejercicio; elimina la opción de crear municipios indígenas en donde se considere necesario y el derecho a la asociación regional entre Pueblos, comunidades y municipios; elimina la definición de los Pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público; confina el ámbito territorial de la autonomía al espacio de la comunidad; restringe en exceso el uso y disfrute de los recursos naturales en las tierras indígenas; no asegura el respeto a la elección de autoridades indígenas; no asegura la representación política de los indígenas en los distintos ámbitos y niveles de gobierno. En pocas palabras, la reforma aprobada reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la autonomía y a la libre determinación, pero con tal cantidad de candados que hacen difícil su concreción.

Adicionalmente, los cambios constitucionales consideraron aspectos que afectan fundamentalmente a los indígenas sin reconocer que para permitir y apoyar el pleno ejercicio de los derechos colectivos es necesario replantear, de manera integral, su relación con el Estado y con la sociedad mexicana en su conjunto. El reconocimiento de los derechos colectivos debe y tiene que ser el piso mínimo para la construcción de una nueva ciudadanía que realmente conciba el reconocimiento de la diversidad.

A pesar de ello, considero que tanto el debate de las iniciativas presentadas como la aprobación de la reforma constitucional en materia indígena son muestra de una línea innovadora del pensamiento social y jurídico en México, que permite concretar algunas de las reivindicaciones de derechos colectivos que los indígenas reclaman y que sienta las bases para la construcción de un sistema legal pluralista. Se empiezan a construir *status* jurídicos y sociales diferenciados, en donde se trate positivamente la pertenencia cultural, hasta entonces discriminada, y se enfrenta el reto de lograr una igualdad a través del reconocimiento de las diferencias; evidentemente, no se trata de una tarea fácil o que se verá cumplida a corto plazo.

Los indígenas, al igual que otros grupos que reivindican el reconocimiento de derechos colectivos, sufren fuertes desigualdades por motivos económicos, étnicos, religiosos, de género, o por sus preferencias sexuales; responder a estas demandas, no podemos negarlo, genera tensión porque se afectan concepciones e ideologías, intereses económicos, formas de ver el mundo. Los indígenas conforman un sector de la población que padece discriminación por falta de reconocimiento, pero también por un sistema distributivo injusto. De ahí que, a pesar de los cuestionamientos técnicos, la reforma aprobada se haya movido en dos terrenos: el del reconocimiento de derechos colectivos y el de una propuesta de redistribución de recursos. Se trata de un proceso en el que, cada paso, supone un alto grado de dificultad, que sólo podrá ser ganado en tanto concurren el esfuerzo sostenido de los propios Pueblos Indígenas pero también el de los sectores más avanzados de la sociedad. Con todo y sus limitaciones y a pesar de sus defectos, la reforma de agosto de 2001 inaugura un marco constitucional para la convivencia multicultural.

3.1.4. Las respuestas de los actores sociales.

La Reforma Constitucional sobre Derechos Indígenas que aprobó el Congreso de la Unión en 2001, dejó profundamente insatisfechos a los Pueblos indios mexicanos. El rechazo a la llamada Ley Bartlett-Ceballos generó un consenso poco común entre organizaciones indígenas, campesinas, sindicales, organizaciones civiles e intelectuales. Solamente las voces más conservadoras declaraban que se había dado un paso adelante en la protección de los derechos indígenas. Prácticamente al otro día de que el Congreso de la Unión aprobara la

reforma, y antes de que ésta fuera enviada a los estados para su análisis y aprobación, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional declaró la ruptura del diálogo puesto que:

[...] esta reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas [...] que [...] no hace sino impedir el ejercicio de los derechos indígenas, y representa una grave ofensa a los Pueblos indios, a la sociedad civil nacional e internacional, y a la opinión pública, pues desprecia la movilización y el consenso sin precedentes que la lucha indígena alcanzó en estos tiempos [...] con esta reforma, los legisladores federales y el gobierno foxista cierran la puerta del diálogo y la paz" (CIEPAC, 2001)

Respecto al traspaso de la responsabilidad, en el reconocimiento de los derechos colectivos, que la Constitución Política Federal hace a los estados, la postura fue de absoluto rechazo pues al ceder a los congresos estatales la responsabilidad, se acusaba al gobierno de pretender fraccionar al movimiento indígena nacional. Al rechazo, se sumaron representantes indios de todos los partidos, incluyendo aquellos que militaban en los organismos más corporativos del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Todos coincidieron en que la reforma no reconocía sus derechos colectivos básicos, y, numerosos intelectuales se apresuraron a señalar que la reforma, tal y como fue aprobada, no beneficiaba ni a los indígenas, ni al presidente Vicente Fox ni a las instituciones o partidos políticos, sino únicamente a los inversores nacionales y extranjeros que veían peligrar el proyecto Puebla-Panamá (Ver Capítulo I) a manos del fantasma de los Pueblos indios autónomos.

Algunas organizaciones se lanzaron a declarar a la reforma como ilegal y a conminar al Congreso a echar marcha atrás en la aprobación argumentando que:

“...la Ley formaliza la discriminación, el tutelaje y el saqueo de nuestras comunidades, anula derechos fundamentales conquistados por el movimiento indígena nacional y deroga prácticamente el Convenio 169 de la OIT, contradice en lo sustancial el espíritu de los Acuerdos de San Andrés y es el mayor obstáculo para la paz justa y digna que todos buscamos” (CIEPAC, 2001).

Además de manifestaciones, desplegados, reuniones y seminarios de repudio, en las que participaron el Congreso Nacional Indígena, numerosas organizaciones indígenas, sindicales, campesinas, civiles e intelectuales, la lucha contra la reforma constitucional aprobada pronto se trasladó al terreno legal. Así, de agosto a octubre de 2001, un congreso legislativo y muchos municipios indígenas de Puebla, Veracruz, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Jalisco, Michoacán y Morelos se inconformaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Congreso Legislativo de Tlaxcala, integrado en su mayoría por diputados del PRD, interpuso un recurso denominado “*acción de inconstitucionalidad*”⁶⁴. En cambio, el recurso elegido por los municipios fue el de la *Controversia Constitucional*⁶⁵, había aún la convicción de que: “con estos recursos promovidos por autoridades indígenas, el gobierno mexicano tiene la oportunidad de responder a la demanda de los Pueblos Indígenas terminar con la exclusión de la institucionalidad del Estado, que hasta el momento los ha obligado a renunciar a su identidad cultural y política para acceder al reclamo de cualquier derecho” (La Jornada, 7/05/2001).

Los principales argumentos contenidos en las controversias se referían a las violaciones procedimentales cometidas tanto por los legisladores como por el Ejecutivo Federal al no cubrirse los requisitos exigidos en el proceso de reforma. Se apelaba también a la violación del artículo 6º del Convenio 169 de la OIT y del 8.1 de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” que establece el derecho de los Pueblos Indígenas a ser consultados; se impugnaron las nuevas cargas y las obligaciones impuestas a los municipios y a sus formas de organización. Adicionalmente, los municipios indígenas del estado de Oaxaca argumentaron que la reforma constitucional aprobada estaba muy por debajo de los alcances de la Constitución Política estatal, nueva y recientemente reformada, en la que se reconocen con más y mejor precisión los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y que por ello no

⁶⁴ Son juicios que pueden ser promovidos por al menos una tercera parte de los diputados o senadores –locales y federales-- contra leyes federales y de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano; también pueden ser promovidos por el Procurador General de la República o por la tercera parte de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (que ya se llama Asamblea Legislativa), contra leyes expedidas por la misma Asamblea. Se trata de juicios de control abstracto de la constitucionalidad, en los que una porción del órgano legislativo puede impugnar la constitucionalidad de una norma general con el fin de que la Suprema Corte de Justicia defina si la misma violenta o no la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El alcance de este recurso es mucho más amplio que el de otros, por que resulta factible en todos los supuestos una declaración con plenos efectos anulatorios respecto de la ley o norma cuestionadas, siempre y cuando se cuente con los votos de por lo menos ocho ministros de la Suprema Corte de Justicia.

⁶⁵ Las controversias constitucionales son procedimientos mediante los cuales la Suprema Corte de Justicia resuelve divergencias entre órdenes u órganos de distintos órdenes normativos u órganos de un mismo o diverso orden normativo relativos a la constitucionalidad de sus normas o actos o también a la legalidad de los actos de aplicación. Es decir tienen facultad para resolver conflictos derivados del sistema federal o con motivo de la asignación de competencia propia del principio de división de poderes. Por ello se refieren a conflictos surgidos entre la federación y un estado o el distrito Federal; *la Federación y un municipio*, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, y dos órganos del gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Por eso las controversias no pudieron ser presentadas por los grupos indígenas directamente afectados.

podrían ponerse en concordancia con lo establecido en el ámbito federal, a riesgo de perder lo ganado.

Es muy importante tener claro que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima autoridad del Poder Judicial no tiene facultades para modificar el contenido de los artículos reformados ni para modificar decisiones del Poder reformador de la Constitución, pero sí para desaprobar la reforma. También resulta importante comprender que las resoluciones a las controversias constitucionales solo afectan al caso en concreto presentado y no tiene efectos generales. El resultado de una resolución de inconstitucionalidad de la reforma indígena llevaría a que las comunidades reclamantes se encontraran en el estado anterior a la reforma mientras que si se aplicaría a las que no reclamaron⁶⁶.

Mientras las autoridades y organizaciones indígenas preparaban las pruebas y alegatos que presentarían en las audiencias públicas a las que esperaban ser citados por la Suprema Corte, ésta, siguiendo con la formalidad establecida, solicitaba informes a las autoridades denunciadas como las responsables de las violaciones cometidas: el ejecutivo Federal, a las Cámaras de Senadores y de Diputados, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a las legislaturas estatales y a todos los que participaron en la aprobación de la reforma. Para atender por separado cada una de las controversias, la Suprema Corte formuló cerca de 30 mil oficios o solicitudes con los que realizó las notificaciones dirigidas a los 32 congresos estatales, al Congreso de la Unión, a la Presidencia de la República, a la Secretaría de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación, además del Procurador General de la República; en respuesta, recibió arriba de 10,000 contestaciones de demanda de parte de los Congresos Estatales, 990 contestaciones de las dependencias del Ejecutivo, 660 de las Cámaras de Diputados y Senadores y 330 opiniones del Procurador. La interposición de las controversias constitucionales retrasó la cristalización de dos pasos que, de acuerdo con el propio texto de la reforma constitucional, eran necesarios para aterrizar los derechos colectivos

⁶⁶ Esto es un matiz procesal de la controversia constitucional, que no tiene efecto generales cuando los sujetos que reclaman son los municipios o las legislaturas locales frente a la federación. Esto lo sabían las autoridades y organizaciones que interpusieron las controversias, pero lo hicieron con el claro propósito de ganar tiempo, apostándole a que la Suprema Corte fallaría a favor de los municipios indígenas, para lo cual tendría que hacer público un conjunto de reflexiones que permitiría abrir el espacio para establecer mecanismos reales de aplicación de los convenios internacionales.

reconocidos: el primero era la reforma de las constituciones políticas de las 31 entidades federativas, en materia indígena, y, la segunda, la realización de cambios en las legislaciones secundarias, en materia de: legislación agraria; desarrollo social; protección del medio ambiente; municipales; educativas y de fomento cultural, entre otras.

Efectivamente, al publicarse la reforma constitucional, Bartlett -el operador priísta de la misma- anunciaba que había decenas de iniciativas que irían aterrizando las reformas constitucionales, acumuladas en el Congreso de la Unión. También en las distintas entidades federativas los congresos locales iniciaban un proceso de consulta para la elaboración de sus propuestas de reformas constitucionales. El proceso se detuvo a la espera de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El 6 de septiembre de 2002 cayó en viernes, día en que tradicionalmente no hay sesiones de Pleno de la Suprema Corte. Sin embargo la sesión empezó a las diez de la mañana, más temprano de lo habitual, y sin que nadie, ni siquiera la prensa, fuera avisada. ¿Cuál fue el asunto que se abordó de forma tan misteriosa y subrepticia? Cómo lo consignarían al día siguiente algunos periódicos (Reforma, 07/09/2002) la Suprema Corte resolvió “sorpresivamente” las controversias constitucionales que se habían interpuesto en contra de la reforma constitucional indígena publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 14 de agosto de 2001 y que ha sido analizado en páginas precedentes. En un rápido fallo, que no logró ser unánime (ocho ministros a favor y tres en contra) pero sí suficiente, para que el efecto fuera general, la Suprema Corte desechó las controversias argumentando que el tipo de procedimientos establecidos en las más de 321 controversias para impugnar las reformas constitucionales aprobadas –actos realizados por el Congreso en tanto que poder reformador de la Constitución--, no eran los adecuados. Debido a que se trata de un argumento estrictamente formalista, la Suprema Corte declaró no haber conocido, y mucho menos estudiado, los argumentos ofrecidos por quienes promovieron las controversias. Ante esta respuesta, algunos autores han señalado que el vacío de jurisprudencia en materia indígena más el hecho de que la Suprema Corte de Justicia se haya declarado incompetente para discutir las controversias constitucionales que le presentaron algunos municipios indígenas en contra de las reformas constitucionales del 2001, demuestran que el poder judicial ha decidido

mantenerse al margen del debate sobre los derechos culturales (Escalante, 2002:27). Independientemente de que, en mi opinión, se trata de un juicio prematuro porque el poder judicial no puede actuar de manera preventiva y porque existen nuevos procedimientos y vías legales que no han sido probadas por los Pueblos Indígenas en su relación con el poder judicial a partir de la reforma constitucional, lo cierto es que con esta decisión del máximo tribunal del país, se generaron consecuencias muy importantes en el ámbito constitucional: Sólo nos detendremos en algunas relacionadas con la llamada reforma en materia indígena.

La primera de ellas es que el fallo cierra, de forma definitiva, el proceso jurídico que tiene que ver directamente con las reformas del 14 de agosto de 2001; a partir de este momento las reformas se convirtieron en “jurídicamente inatacables”, salvo por la vía del juicio de amparo que, aún en el caso de resolución positiva, sólo resolvería un caso y no al conjunto. La segunda es que se abrió lo que algunos autores llaman el desarrollo infraconstitucional de la reforma indígena (Carbonell, 2002) -suspendido en espera del criterio final de la Suprema Corte-, que obligaría a las autoridades de los distintos niveles de gobierno, dentro de sus ámbito de competencias, a tomar todas las medidas para hacer efectivas las disposiciones de la carta magna, es decir, a reformar las constituciones locales, proponer modificaciones a las leyes existentes y crear otras para establecer la concordancia, a destinar recursos y a desarrollar programas y políticas públicas a las que obliga la reforma indígena.

Fuera del terreno legal, se alzaron numerosas voces -la mayor parte de intelectuales-, que anunciaron que la sentencia abría la puerta al camino de la violencia para que los indígenas hicieran valer sus demandas⁶⁷. En respuesta, el discurso gubernamental insistía en que la reivindicación autonómica de los indios mexicanos era inoculada por algunos intelectuales no indios, ajenos al movimiento (Hernández N, 2000). Una vez más se negaba la posibilidad autogestiva de los Pueblos Indígenas; la autoconciencia indígenas sobre sus identidades; el proceso de juridicalización de los Pueblos Indígenas y su apropiación de los convenios internacionales suscritos por México. Pero, sobre todo, se negaba la estrategia política que plantea la necesidad de luchar por la autonomía para generar etnicidad y reconstituirse como Pueblos.

⁶⁷ La Jornada, 8 de septiembre de 2001 y Reforma, 9 de septiembre de 2001.

Antes de aprobarse la reforma y durante las primeras semanas, meses quizá, después, también se registraron numerosas acciones y discursos de apoyos provenientes de organizaciones sindicales y campesinas, sobre todo de aquellas en cuyas filas participan diversos grupos indígenas. Tal es el caso de la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), que en un comunicado publicado en 2002, señalaba:

1. De inicio, la autonomía de los Pueblos Indígenas se remite a las legislaturas de los Estados, lo que significa que pasa a ser materia local. Si la Constitución no reconoce esto, los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas siguen sin existir, a pesar de estar reconocidos como Derechos Humanos en el ámbito internacional y en el artículo 5° del Convenio 169.
2. Al negar a los Pueblos Indígenas el “acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos estos como la totalidad del hábitat que los Pueblos Indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominios directo corresponde a la nación” (artículo 4°, inciso V); se esta negando el reconocimiento pluricultural del país.
3. Además, el dictamen omite el derecho de los Pueblos Indígenas al acceso colectivo y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, dejando sólo la posibilidad para un uso y disfrute “preferente de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, condicionado a las formas y modalidades de propiedad establecidas en la Constitución, leyes de la materia y derechos adquiridos por terceros”.
4. A los Pueblos Indígenas les es negado el derecho a elegir sus autoridades y sólo podrán “elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos”.
5. Se sigue sin reconocer a los Pueblos Indígenas como sujetos de derecho, sino como objetos de atención por los órganos del estado y por tanto, se impide su ejercicio al derecho reconocido de autonomía; cuando el dictamen aprobado señala en su artículo 2° inciso VII que “las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de la libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los Pueblos Indígenas en cada entidad”

6. El dictamen aprobado no otorga ningún derecho sustantivo en materia educativa, y sólo reconoce las que ya de por sí está obligado el estado a brindar, con lo cual se limitan los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas, ya que no se reconoce su diferencia cultural.

Fueron muchas las organizaciones campesinas y los organismos civiles las que consideraron que se trataba de un retroceso, por lo que además de sumarse al rechazo que en su momento formulara el Congreso Nacional Indígena, hizo un llamado a los Congresos Legislativos de los estados para que no aprobaran sus reformas en los mismos términos que lo había hecho el Congreso de la Unión, sino volviendo los ojos a los Acuerdos de San Andrés.

En cuanto a la reacción del EZLN frente a la Reforma, siguió el silencio. Hubo algunos comunicados esporádicos del Subcomandante Marcos en los que se anunciaba que ante el desconocimiento de los derechos indígenas y la nueva traición del gobierno, las bases indígenas se ocuparían de la creación de municipios autónomos y de concretar, en la práctica, los acuerdos ganados en San Andrés. González Casanova (2003), comenta: “[...] los zapatistas no llamaron a retomar las armas. Se pusieron a construir la autonomía en los *territorios rebeldes*” (La Jornada, 19/07/2001). Siguiendo la propuesta, y al margen de lo establecido en la Ley, algunos grupos indígenas decidieron construir municipios autónomos; nombraron, como ya lo hacían antes, a sus autoridades locales y a sus delegados; fortalecieron los vínculos de solidaridad entre las comunidades locales de distintas etnias y articularon unidades mayores que comprendían varios municipios y que fueron conocidas -en el caso de Chiapas- como los Aguascalientes primero y más tarde como los Caracoles. Se trata por supuesto de municipios de facto que no lo son desde el punto de vista legal, en tanto que no están reconocidos formalmente por las legislaturas de los estados de acuerdo con los procedimientos establecidos, y a los que -en consecuencia- no se les destinan recursos ni programas, es decir que no son objeto de la atención del Estado, ni siquiera en los términos de lo dispuesto por el apartado B del Artículo 2º Constitucional reformado, como entidades de interés público.

Otros grupos indígenas, además de los que constituyen las bases del EZLN, han empezado a realizar acciones en el mismo sentido y encontramos municipios o espacios autonómicos en

Oaxaca, Guerrero⁶⁸ y Veracruz. Hasta ahora el proyecto de los espacios y municipios autónomos parece confirmar la decisión de los zapatistas y de los indígenas de luchar en forma pacífica por los derechos colectivos, tendiendo puentes hacia otros pueblos de México y del mundo que enarbolan banderas similares; en términos prácticos y políticos, se trata de un planteamiento que intenta imponer “de hecho” los derechos colectivos que les fueron escamoteadas en el terreno legal. La dimensión y profundidad que alcanza el nuevo proyecto en lo que toca a su autonomía y autodeterminación con democracia, libertad y justicia para todos, es aún una moneda en el aire y, por supuesto, objeto de otro estudio.

El interés y compromiso de activistas políticos nacionales e internacionales, de intelectuales y organismos civiles parece diluirse con el paso de los años. De manera prácticamente absoluta, los indígenas han abandonado la arena legislativa y optaron también por no realizar movilización alguna durante casi cinco años para presionar a los gobiernos estatales y a los congresos locales a aprobar reformas constitucionales y leyes reglamentarias, que ampliaran el reconocimiento de sus derechos colectivos en el marco constitucional federal. Los Pueblos Indígenas parecen haber entrado a un período de latencia, apabulladas por el proceso acelerado de globalización, por el desgaste de los movimientos indígenas y por otros acontecimientos nacionales e internacionales que han desplazado a los indígenas del lugar que habían ocupado durante los últimos diez años en la opinión pública. Luego de algunos comunicados esporádicos del subcomandante Marcos a propósito de la contienda electoral, reaparece en enero de 2006 ahora como el delegado Zero de “La otra campaña” en la que de acuerdo con algunos analistas el tema indígena parece diluido o ausente salvo cuando visita municipios con mayoría indígena.⁶⁹

Entre esos sucesos nacionales, destaca por supuesto el arribo a la Presidencia de la República del primer gobierno de oposición en poco más de 70 años y las expectativas de cambio democrático generadas por el gobierno de Vicente Fox. Por supuesto también la propia aprobación de la reforma en materia indígena que hizo sentir al gobierno y a una parte de la

⁶⁸ Se trata del Sistema Comunitario de Seguridad Pública.

⁶⁹ Se trata de un recorrido que el Subcomandante Marcos intenta hacer por todo el país, por ordenes del EZLN y en el que se escuchan denuncias y demandas de todo tipo que formulan los marginados y en donde el común denominador del discurso del Delegado Zero parece ser una invitación a no participar en las elecciones, alegando que ninguno de los partidos o candidatos representan los intereses legítimos de la sociedad mexicana.

sociedad que ahora si se había saldado una deuda histórica. El desencanto que, en otra parte de la sociedad provocaron los resultados: “Las expectativas que generó la discusión de la iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena en el Congreso de la Unión se desvanecieron con la aprobación de una reforma legal que desdibujó, acotó y minimizó los derechos establecidos en dicha iniciativa” (Hernández, Paz y Sierra, 2004:13)

Por su parte, una vez lograda la reforma constitucional en el ámbito federal y traspasada la responsabilidad a los congresos locales, los partidos políticos volvieron a eliminar a los indígenas de los discursos políticos. En el marco de una contienda electoral que se resolverá en julio de 2006 y en la que se elegirá al nuevo Presidente de la república, a 500 diputados, a 100 senadores, a 3 gobernadores y a un sinnúmero de diputados locales y de presidentes municipales, los indígenas sólo aparecen en tanto que protagonizan la pobreza y el atraso; reconocidos por todos como víctimas de un sistema en el que nadie parece tener responsabilidad, una vez más las ofertas se mueven en el campo del asistencialismo, el acceso a la modernidad y a la justicia plena. Lograr “ahora si” los acuerdos de San Andrés forma parte de la retórica electoral y nadie, ni los candidatos ni los indígenas analizan o proponen algo para concretar los derechos individuales y colectivos reclamados, esos que apenas hace cuatro años hicieron que el país se cimbrara.

3.2. El ámbito de los estados.

Recientemente, la Academia Mexicana de los Derechos Humanos (AMDH) ha afirmado que: “El compromiso del Estado mexicano con el respeto a los derechos de los pueblos indígenas es inexistente y las autoridades ni siquiera cuentan con una estrategia para atender las recomendaciones que planteó hace dos años Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Libertades de los Pueblos Indígenas” (La Jornada, 16/12/2005); esta situación, nos dicen, se refleja en la falta de leyes reglamentarias o complementarias de los artículos constitucionales relativos a los pueblos indígenas y en el hecho de que diversas iniciativas de reforma legal están congeladas en el Congreso de la Unión. Si a lo anterior le sumamos que considerando a los 31 estados entidades federativas y al Distrito Federal, sólo encontramos que 19 tienen alguna normatividad en esta materia y que

son sólo 15, los congresos locales que han modificado sus constituciones a partir de la reforma de 2001, parecería que la AMDH tiene razón.

En términos jurídicos, una de las consecuencias más inquietantes de la manera en que la reforma se aprobó fue el hecho de delegar en las entidades federativas la responsabilidad de concretar los derechos colectivos indígenas, sin establecer plazo perentorio y dejando el cumplimiento de la tarea al arbitrio de los congresos locales. Sin embargo y como se muestra en el Cuadro No. 2, hasta mayo de 2005, únicamente 15 estados habían reformado su constitución para reconocer derechos colectivos indígenas y 4 lo hicieron para eliminar la discriminación; uno lo hizo en el mismo año de la reforma 2001, dos en 2003 y el resto apenas en 2004. Este panorama se agrava si tenemos en cuenta que no existen elementos objetivos que permitan predecir si el proceso concluirá en todos los estados y mucho menos en cuánto tiempo.

Cuadro 2
Relación de entidades federativas que reformaron su
Constitución Política en materia indígena entre abril de 2001 y mayo de 2005.

	Nombre	Reforma 2001	Reforma sobre Discriminación
1	Campeche	2001	
2	Chiapas	2004	
3	Chihuahua	2005	
4	Coahuila		2001
5	Durango	2004	
6	Estado de Mexico	2004	
7	Guanajuato		2003
8	Hidalgo	2004	
9	Jalisco	2004	
10	Morelos		2003
12	Oaxaca	2004	
13	Quintana Roo	2004	
14	San Luis Potosí	2003	
15	Sinaloa	2004	
16	Sonora	2004	
17	Tabasco	2004	
18	Tamaulipas		2004
19	Tlaxcala	2004	
20	Veracruz	2003	

Por otro lado, un simple vistazo a los textos reformados pone de manifiesto la amplia heterogeneidad de sus contenidos comparados entre si, pero también y sobre todo si las comparamos con los contenidos del Convenio 169 de la OIT o con la propia reforma federal. Sin embargo, más que una valoración *a priori*, resulta enriquecedor analizar los contenidos y alcances en el reconocimiento de derechos colectivos que se observan en cada una de estas constituciones y compararlas primero con el Convenio 169 y después con la propia reforma aprobada en 2001. El análisis de los derechos reconocidos en las distintas entidades legislativas es el resultado de un examen comparativo con estos dos ordenamientos jurídicos: el Convenio 169 de la OIT porque constituye un referente obligado debido a que, como se ha explicado antes (ver Capítulo III, apartado 3.1) constituye el instrumento jurídico más acabado del que pueden disponer los Pueblos Indígenas para el reconocimiento de sus derechos colectivos; el segundo, porque es el punto de comparación obligado que deben considerar los estados para realizar la reforma constitucional correspondiente.

Como explique anteriormente, elegí analizar la relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas tomando como eje el derecho a los Sistemas Normativos propios. Sin embargo debido a su importancia y a la relación tan estrecha que guardan con mi objeto de estudio, considero necesario detenerme a analizar someramente lo que las constituciones locales reformadas establecen respecto a lo que Congreso Nacional Indígena ha denominado como el “...trinomio de demandas sobre el cual se deben sustentar los derechos indígenas: pueblo indígena, territorio indígena, autonomía y libre determinación” (CNI, 2001). Para efectos de éste análisis, estas categorías han sido definidas de acuerdo con lo que establece el Convenio 169 y la Constitución Política Federal a partir de 2001, para después presentar un comparativo que ilustre la forma en que se abordaron en las distintas Constituciones Políticas estatales reformadas en materia indígena:

3.2.1. La definición de Pueblos Indígenas:

Recordemos que el Convenio 169 define a los pueblos como “[...] aquellos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos, total o parcialmente, por sus propias costumbres o tradiciones o por una

legislación especial” (Art. 1, inciso A) y que al referirse específicamente a los pueblos indígenas, se aclara que se trata de “[...] los que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica dentro del país, en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias dándole un significado diferente” (Artículo 1, inciso B). La conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental, establecido para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio (Artículo 1. 2); en otras palabras, el uso del término pueblo, se refiere al reconocimiento de la identidad específica de esos grupos (indígenas) que los diferencian de los demás componentes de la sociedad en las que están insertos, reconociendo sus características sociales, culturales y económicas propias, así como su derecho a poseer el sustento territorial y el hábitat que precisan.

La reforma constitucional de 2001, retoma este concepto al declarar que “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.” Además, introduce el concepto de *comunidad, integrante de un pueblo indígena*, para referirse a aquéllas que “[...] formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.”

La autoadscripción es definida como el criterio de pertenencia y se ordena a las legislaturas locales tomar en cuenta criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, para determinar quiénes son los sujetos que se beneficiarán de las reformas correspondientes. En nuestro país se han usado como sinónimo pueblo y población; se trata de un error que empieza a repararse al tomar en cuenta criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico, es decir al establecer la obligación de considerar las diferencias a partir del reconocimiento minucioso de la lengua, la etnia y el asentamiento físico. Sólo encontramos un caso, el de San Luís Potosí en el que se estipula que se establecerán criterios etnolingüísticos cuando de haga la correspondiente Ley Reglamentaria.

Como puede observarse en el Cuadro 3, y ateniéndonos a un criterio estrictamente jurídico, resulta claro que los estados que optaron por no definir pueblos indígenas, y comunidades, y por no establecer criterios de pertenencia, se atendrán a lo establecido en la Constitución Política Federal. Sin embargo, me parece que, en la mayor parte de los casos, es un reflejo de la escasa atención que se brindó al tema o a que, como en el caso de Oaxaca, se trata de una reforma que en 2004 retoma elementos que ya habían sido aprobados, antes incluso de la reforma de 1992, y que únicamente incorpora algunos elementos nuevos provenientes de la reforma de 2001.

Encontramos tres casos, en donde además de que no se define qué son los pueblos o comunidades indígenas, parecen persistir los prejuicios para nombrarlos, como tales, en un texto jurídico.. Tal es el caso de Hidalgo que se refiere a ellos como los “grupos sociales de culturas autóctonas”; los “grupos de nuestro origen” en Sonora; y en Tlaxcala en donde son tratados como “personas cultural, social o económicamente débiles”.

La mayor parte de las constituciones reformadas declaran que se protegerá a los pueblos y comunidades asentadas en su territorio. Incluso, en algunos casos, se introduce el inventario de dichas etnias reflejando -en mi opinión- la idea de que los indígenas son inamovibles, a pesar de las pruebas en contrario como resultado de diversos fenómenos sociales tales como las migraciones, las expulsiones por motivos religiosos o la construcción de grandes obras públicas.

Cuadro 3⁷⁰
De la definición de pueblo, comunidad indígena y criterio de pertenencia

	Estado	Pueblo	Comunidad	Criterios de pertenencia
1	Durango			Autoadscripción
2	Jalisco	Copia del texto constitucional federal	Copia del texto constitucional federal	Copia del texto constitucional federal
3	Oaxaca	Reconoce personalidad jurídica de derecho público.. Incluye listado de pueblos indígenas en el estado	Partes que conforman a un pueblo indígena, les reconoce personalidad jurídica de carácter público	
4	San Luís Potosí	Copia del texto constitucional federal. Incluye un listado de pueblos indígenas asentados en el territorio del estado y de los que acuden de manera regular.	Otorga a las comunidades indígenas la calidad de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio	Autoadscripción, la ley fijara los criterios etnolingüísticos.

Son muy pocas las constituciones políticas que extienden el alcance de las disposiciones, explícitamente, a otros: "...a los indígenas por cualquier circunstancia se encuentren asentados en el territorio del estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas" (Chiapas); o "[...] a las comunidades afromexicanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros estados de la republica y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio." (Oaxaca); o a los que tienen "presencia regular en el estado"⁷¹ (San Luís Potosí).

Llama la atención que en dos casos (Oaxaca y San Luís Potosí) se estipula que las comunidades contarán con personalidad jurídica de carácter público, análoga a la otorgada a los municipios, lo que eventualmente permitiría concretar la autonomía. Sin embargo en ninguno de los dos casos se señala o -y mucho menos- establecen obligaciones relacionadas

⁷⁰ Como se señaló anteriormente, a partir de la reforma federal indígena de 2001 únicamente 15 constituciones locales han sido reformadas. A fin de facilitar la comprensión del análisis realizado únicamente se incluyeron los estados que realizaron reformas en cada uno de los rubros señalados.

⁷¹ Se trata de pueblos indígenas asentados en otros estados (Nayarit, Jalisco, Durango) que visitan regularmente sitios sagrados ubicados en San Luís Potosí.

con la asignación de recursos presupuestales. Incluso en el caso de San Luís Potosí, en donde este reconocimiento llega a especificar que las comunidades contarán con patrimonio propio, no se han determinado los montos y mucho menos los procedimientos para obtenerlo. Sin embargo, parece claro que en estos casos, por lo menos, será mucho más fácil establecerlos en la correspondiente ley reglamentaria.

3.2.2. Tierra y Territorio indígena:

Anteriormente comentamos que la demanda de tierras y territorio por parte de los pueblos indios, es una constante que prácticamente encontramos desde la colonia. Las razones que nos permiten explicarlo son varias: la primera está ligada a la supervivencia, es decir a la base territorial para poder utilizar, aprovechar y disponer de los recursos que en ella se encuentran; la segunda tiene que ver con el ámbito de validez espacial de la ley; es decir, los espacios que habitaban en el territorio actual del país y, la tercera porque pueblo y territorio en el contexto nacional van de la mano; no se trata de una característica indispensable en tanto que existen grupos étnicos o minorías nacionales que no se encuentran arraigadas a un territorio y cuya cohesión está dada fundamentalmente por una identidad cultural común, pero si lo es, históricamente, en el caso de los indígenas mexicanos.

El Convenio 169 establece que el término *tierras* incluye el concepto de territorios entendido como el hábitat que los pueblos indígenas ocupan y establece obligaciones para los gobiernos firmantes en el sentido de respetar el valor cultural que los indígenas otorgan a la tierra y de establecer procedimientos adecuados en el sistema jurídico nacional para atender estas demandas. Se reconoce, por supuesto, el derecho de propiedad y de posesión de los indígenas sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas a las que han tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Estipula la protección especial de los recursos naturales y la participación de los pueblos indígenas en el uso, administración y conservación de dichos recursos, por lo cual deben ser consultados⁷² acerca de los proyectos de desarrollo

⁷² Esta obligación, la de consultar, busca fortalecer la autodeterminación de los pueblos indígenas y busca el consentimiento libre, previo e informado: para que los indígenas participen directamente, o a través de sus instituciones tradicionales, en la toma de decisiones que requieren los procesos de los que han sido históricamente excluidos.

que les afecten e indemnizados en su caso, aún en aquellos casos -como el de México- en que los recursos pertenecen al Estado.

El Convenio 169 establece el respeto irrestricto a las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos indígenas; el otorgamiento de los medios para el desarrollo; y, la protección para impedir que “...personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos” (Art. 17).

La reforma constitucional aprobada en México durante 2001 guarda muchas diferencias con el contenido del citado convenio internacional. Así, sobre el mismo aspecto, establece que “...reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para conservar y mejorar el hábitat, preservar la integridad de sus tierras y acceder al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades (para lo cual podrá asociarse con terceros) salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, 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.” En otras palabras, el concepto de territorio -clave para ejercer la autonomía y la libre determinación- se diluye dentro de un marco acotado por una serie de candados que priorizan los derechos de la federación (las áreas estratégicas), el marco legal establecido en la Constitución Política mexicana y también los intereses de particulares que hayan adquirido derechos, sean estos o no indígenas, miembros o no de la comunidad.

La reforma también establece la obligación de los tres niveles de gobierno (Federal, estatal y municipal) de consultar a los pueblos indígenas sobre los planes de desarrollo que les afectan y –en su caso-- incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; de apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos; y, 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 decisiones relacionadas con la vida comunitaria a los sistemas de abasto y comercialización. Finalmente, en lo que se refiere a este punto, el texto reformado establece, en el artículo 27, que “[...] las tierras ocupadas por pueblos indígenas tendrán el régimen jurídico de tierras comunales, a fin de tener acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales según dicha modalidad, El Estado determinará los límites geográficos de las tierras sujetas a este régimen, y tomará las medidas necesarias para asegurar la conversión de esas tierras.” Sin embargo, en la mayor parte del país no se ha iniciado el proceso de reordenamiento para reconvertir las tierras indígenas que están bajo el régimen ejidal y garantizar así el acceso colectivo de los recursos naturales.

En relación a los conflictos agrarios⁷³, el relator de Naciones Unidas recomendó la creación de grupos de trabajo interdisciplinarios en los que estuvieran representados los pueblos, la sociedad civil y el gobierno, a fin de que cada caso se resuelva mediante la conciliación, medidas compensatorias y con respeto a las formas de resolución de los problemas de los pueblos.

Como puede observarse en el Cuadro 4, a continuación, se desagregan los principales elementos que conforman el derecho a la tierra, el territorio y los recursos naturales para visualizar la manera en que fueron reconocidos en las distintas constituciones políticas de los estados, que realizaron las reformas correspondientes.

⁷³ Sin embargo, la investigación realizada por la AMDH (La Jornada. 2005) detectó que la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria se ha limitado a "simular acuerdos entre las comunidades" con los que se concreta la venta de las tierras y se contribuye a mantener los "focos rojos" denunciados por la CONADEPI y en cuyos reportes se expresa preocupación por los aspectos sociales, las muertes ocasionadas por los enfrentamientos entre los indígenas y entre estos y mestizos, que alteran la vida cotidiana, la economía familiar o comunal, entre otros aspectos.

Cuadro 4
El derecho a la tierra, territorios y recursos naturales

	Estado	Tierra y territorios	Control y disfrute de recursos naturales	Apoyos para el desarrollo	Obligación consultar
1	Campeche		Derecho a		Participación
2	Chiapas		Fomento al eficaz ejercicio del derecho al	Fomento a cargo del gobierno	Participación
3	Chihuahua	Inalienables Imprescriptibles			Consulta de planes de desarrollo
4	Durango	Copia reforma Federal	Copia reforma Federal	Copia reforma Federal	Copia reforma Federal
5	Estado de México		La ley lo establecerá		
6	Hidalgo		La ley lo establecerá		
7	Jalisco	Copia reforma Federal	Copia reforma Federal		Copia reforma Federal
8	Oaxaca	Reconocimiento	Reconoce el derecho social	De acuerdo con el presupuesto disponible	
9	Quintana Roo		Protección a cargo del gobierno		
10	San Luís Potosí	tierras, hábitat	Derecho a la preservación la naturaleza y recursos ubicados en sus tierras y preferencia en el uso y el disfrute	Copia reforma Federal	Copia reforma Federal
11	Sonora		Asegura el respeto		
12	Tabasco	Copia reforma Federal	Copia reforma Federal	Impulso a cargo del gobierno	Participación
13	Veracruz		Copia reforma federal	Derecho de las comunidades	

La mayor parte de las constituciones locales reformadas optaron por no mencionar siquiera los términos “territorios” o “tierras” indígenas. Únicamente tres casos (Durango, Jalisco y Tabasco) transcriben y aprueban la reforma constitucional federal prácticamente en los mismos términos en que ésta fue aprobada. Oaxaca y San Luís Potosí reconocen

explícitamente el derecho a la tierra y éste último extiende este reconocimiento hasta el hábitat.

Llama la atención el caso de Chihuahua que declara la inalienabilidad y la imprescriptibilidad de las tierras comunales a pesar de que esta disposición ya fue liberalizada en el ámbito federal. En lo que toca al derecho al uso y disfrute de los recursos naturales, todas introducen el candado de la legislación nacional que establece que los recursos del subsuelo –minerales, petróleo— y el agua son recursos de la nación. La mayor parte de los estados reconoce el derecho al uso y disfrute de los recursos naturales pero en algunos casos (Hidalgo, Estado de México) se remite el cómo a las leyes reglamentarias que se elaborarán en algún momento. En el caso de Sonora se asegura el respeto y en el caso de Chiapas se obliga al gobierno del estado a fomentarlo. Llama la atención también que la mayor parte de las constituciones reformadas no retomaron la obligación de consultar a los pueblos indígenas, aunque se presume que se atenderán a lo estipulado en la reforma federal. Sin embargo, en tres casos se sustituye por participación que es una forma, en mi opinión, de eliminar a los pueblos indígenas de la planeación y aprobación, en su caso, de planes y programas que les afectan a ellos y a sus regiones.

En mi opinión, las reformas constitucionales no ofrecen respuestas claras a las demandas de tierra y territorios de los pueblos indígenas ni en el contenido ni en los procedimientos que estos deberán seguir para la reclamación. Los problemas agrarios así como los que se deriven de la implantación de programas de desarrollo y de grandes obras de ingeniería en zonas indígenas seguirán siendo parte importante de la agenda de conflictos y de reclamos de reconocimiento de derechos por parte de los pueblos indígenas.

3.2.3. La autonomía y la libre determinación:

Resulta interesante destacar que en ninguna parte del Convenio 169 -ni en la justificación de motivos y menos aún en el cuerpo del Convenio- aparecen las palabras autonomía o libre determinación que si aparecen, como parte del catálogo de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto de derechos Económicos, Sociales

y Culturales y lo definen como la facultad de los pueblos de establecer su condición política.

De acuerdo con Gómez:

La razón de fondo para que no se considere la autodeterminación como derecho colectivo de los pueblos indígenas es que los Estados miembros de la OIT consideraron que constituía un peligro de que dichos pueblos pretendieran formar Estados aparte, es decir, separarse de los actuales. Como en muchos otros países, el debate sobre la autonomía y la libre determinación de los pueblos indígenas en México se desenvuelve en una especie de torre de babel, en la que todos hablan pero nadie entiende, o por lo menos no entiende a los “otros” (1995:37).

La discusión se ha saturado de frases vacías y lugares comunes que más que ideas muestran los prejuicios de quienes las expresan. Desde el Estado y con el apoyo de un buen número de intelectuales y operadores políticos, la autonomía es vista como el vehículo de la desintegración más violenta de la nación y de la paz social, una amenaza “terrible” en contra del estado de derecho, de las garantías individuales, de los Derechos Humanos y de las posibilidades de progreso y desarrollo no sólo de los pueblos indígenas sino del país en su conjunto. Del otro lado, un sinnúmero de voces recuerdan a los detractores que, como sistema de descentralización política y fórmula para reconocer derechos a grupos étnicos, el ejercicio de la autonomía cuenta con valiosos ejemplos –con distintas características– en países como España, Nicaragua, Colombia y Canadá Cada y que, en ninguno de ellos, se ha constituido en un elemento de división ni en freno para el desarrollo. La autonomía es comprendida, en este contexto, como la aplicación de normas propias dentro de un territorio determinado, de ahí la importancia del vínculo con el otro gran reclamo indígena; así lo ha entendido y así lo reclama el Congreso Nacional Indígena: “[...] la autonomía es exigida como facultad para determinarse libremente dentro del estado mexicano; como un derecho colectivo a ser diferentes y a ser respetados en esa diversidad. Asimismo, se plantea como la condición previa e indispensable para que se pueda disfrutar de los derechos fundamentales de nuestros pueblos y determinar así nuestro futuro” (CNI, 2002).

La reforma constitucional aprobada en el 2001 establece que “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional” (Art. 2) y se visualiza a la autonomía como una consecuencia de la libre determinación para reconocer que tanto los pueblos como las comunidades indígenas tienen derecho a: decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; a 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, de acuerdo con las estipulaciones de validación a cargo de jueces y tribunales correspondientes, establecidas en la ley (reglamentaria); a elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, siempre que garanticen la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones y respeten el pacto federal y la soberanía de los estados; a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; a conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución; y, a acceder a la tierra y al uso y disfrute preferente de los recursos naturales que se encuentren en los lugares que habitan las comunidades, 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, salvo a las áreas estratégicas.

Nótese, lo hemos venido señalando, la importancia que se le atribuye al elemento territorial como el espacio en el que se ejerce la autonomía al que se viste con una camisa de fuerza que coarta el acceso de los pueblos indígenas a la posibilidad de decidir el destino de sus recursos naturales. Debido a que en el último párrafo del Art. 2º. de la Constitución Política, reformada en materia indígena se establece que “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”, incluyo el siguiente Cuadro en el que se comparan las estipulaciones que respecto a estos conceptos se asientan en cada una de las constituciones reformadas entre 2001 y mayo de 2005.

Como podrá apreciarse en el cuadro anterior, los estados de la república respondieron de manera aplicada a las expectativas de los pueblos indígenas o, mejor dicho, a la falta de ellas.

Cuadro 5
Sobre la autonomía y la libre autodeterminación de los pueblos y
Comunidades indígenas

	Estado	Derecho a la autonomía y la autodeterminación	Aspectos en que Se puede ejercer	Limitaciones establecidas
1	Campeche		Algunos componentes de lo establecido en el artículo 2°. Constitucional que los pueblos indígenas tienen derecho a desarrollar	
2	Chiapas		Algunos componentes de lo establecido en el artículo 2°. que el estado protegerá y promoverá.	Marco de Derechos Humanos reconocidos Las establecidas en la Constitución Política Federal y en las leyes reglamentarias.
3	Durango	Copia de la Constitución Federal	Copia de la Constitución Federal	Copia de la Constitución Federal
4	Estado de México		Algunos componentes de lo establecido en el artículo 2° que el estado protegerá y promoverá.	No se establece
5	Hidalgo		Algunos componentes de lo establecido en el artículo 2°. que la ley Protegerá	Que no contraríen el orden público
6	Jalisco	Copia de la Constitución Federal	Copia de la Constitución Federal	Serán establecidas por las leyes reglamentarias
7	Oaxaca	El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales	<i>El estado reconoce</i> a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad	El orden jurídico vigente

Cuadro 5 (Continuación...)
Sobre la autonomía y la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas

	Estado	Derecho a la autonomía y la autodeterminación	Aspectos en que Se puede ejercer	Limitaciones establecidas
8	Quintana Roo		Algunos componentes de lo establecido en el artículo 2º	La ley protegerá, regulará y validará el desarrollo y ejercicio de los derechos reconocidos
9	San Luís Potosí	El estado reconoce el derecho de los pueblos indígenas y sus comunidades a la libre determinación, misma que se expresa en el ámbito de su autonomía; ella bajo el principio de la subsidiariedad y complementariedad	En el ámbito de su autonomía las comunidades indígenas podrán preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que formen parte de su cultura e identidad. El estado coadyuvara en su preservación y enriquecimiento de todos los elementos que conformen su identidad cultural	Asegurando la unidad de la nación la ley establecerá sus derechos y obligaciones
10	Tabasco	Copia de la Constitución Federal	Copia de la Constitución Federal	
11	Veracruz	Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional	La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley. El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.	Los establecidos en la Constitución Política Federal

En la mayor parte de las constituciones políticas reformadas no se reconoce el derecho a la autonomía y a la libre determinación; únicamente en tres casos se establece, en copia fiel, lo establecido en la reforma constitucional de 2001 para la federación.

En ocho casos se reconocen derechos a algunos de los elementos contenidos en el apartado A de la reforma constitucional federal pero se modifica sustancialmente el alcance cuando se establece que “los pueblos indígenas tendrán el derecho a desarrollar” o, peor aún, cuando en lugar de verse como un derecho de los pueblos indígenas se establece como una obligación

gubernamental el fomento para el desarrollo de los mismos, sin considerar la participación o decisión de los pueblos y comunidades indígenas al respecto. Ciertamente es que pocos, y menos aún los pueblos indígenas, brindaron alguna atención significativa a los espacios regionales y estatales en los que se abría nuevamente un espacio de negociación para la demanda de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, espacios que fueron abiertos en la propia Constitución Política Federal al delegar la concreción del reconocimiento de los derechos colectivos a los congresos locales. Se desperdició así un espacio de negociación y se constriñeron, aún más, los derechos colectivos reconocidos a los pueblos indígenas. Para enrarecer aún más el panorama, la mayor parte de las reformas constitucionales nos remiten a un marco jurídico que no existe en la mayor parte de las entidades, las leyes reglamentarias.

CAPITULO IV.

LOS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL. EL ÁMBITO DE LOS ESTADOS

Partícipe de la doctrina liberal desde su conformación como Estado, México cuenta con un sistema normativo e institucional que se levanta sobre las bases de la unidad cultural, la igualdad jurídica, la unicidad del derecho y los derechos individuales y sociales. En nombre de estas bases y con el objetivo de construir una nación moderna, las diferencias fueron ocultadas y combatidas con diversos métodos que cambiaron a lo largo de los años de acuerdo con las modas no sólo políticas sino académicas. Los Pueblos Indígenas sin ser los únicos, son quizá las víctimas más afectadas por este esfuerzo de homogeneización.

Como producto de una resistencia prolongada, encontramos la existencia de formas de organización de la vida social, económica y cultural de las comunidades indígenas y de formas paralelas -con normas, procedimientos e instituciones que a veces se parecen, son distintas o se oponen al Derecho Positivo- de resolución de conflictos, de castigo y contención de conductas delictivas que en ocasiones han favorecido la consolidación de cacicazgos locales y violentado los derechos humanos individuales. A pesar de los embates, la diversidad o pluralismo jurídico es una realidad en nuestro país. Los Sistemas Normativos indígenas son en parte productos de la tradición indígena, pero también recogen la herencia colonial y por supuesto se nutren de normas y conceptos del Derecho Positivo vigente; se trata de normas e instituciones que son resignificadas en forma constante con el fin de establecer una relación eficiente con la legalidad nacional y que por tanto observa variantes culturales y geográficas muy importantes.

En este capítulo se revisarán cuáles son las propuestas y los mecanismos que plantean cada una de las reformas estatales para garantizar el acceso a lo que ha sido llamada la “justicia plena”, que tiene por lo menos dos ángulos: el reconocimiento de los Sistemas Normativos Propios y la mejor impartición de justicia por parte del aparato estatal así como el respeto y la consideración sobre las particularidades culturales en la relación entre el Estado y los indígenas. Atendiendo a estas dos demandas, en el primer apartado se realiza el análisis comparativo de las 15 constituciones locales reformadas a la luz de las categorías que

enlistamos en la presentación y en el segundo, se incluye el análisis, comparativo también, sobre las disposiciones incluidas en los textos reformados para garantizar un mejor acceso a la justicia.

4.1. El reconocimiento de los Sistemas Normativos propios en las constituciones estatales

¿Cuál es el ámbito en el que se desempeñan los Sistemas Normativos Indígenas? ¿Qué aspectos de la vida en sociedad regulan? ¿Cuáles son los alcances y contenidos que las Constituciones Políticas de los estados reconocen e los Sistemas Normativos de los Pueblos Indígenas? ¿Qué límites se impusieron en cada uno de los estados que caminaron en este proceso? Coincidiendo con Willem Assies (1999), las cuestiones centrales que se derivan del reconocimiento constitucional de los Sistemas Normativos Indígenas son las siguientes:

- a. Los posibles conflictos entre el derecho indígena y los Derechos Humanos, y procedimientos para encararlos adecuadamente;
- b. El carácter voluntario u obligatorio del sistema indígena;
- c. El alcance de las facultades punitivas de los Pueblos indígenas y del uso de la coerción;
- d. El carácter autonómico de las resoluciones.

En los siguientes apartados, tomo estos aspectos como ejes para identificar los objetos discursivos y construir las categorías o argumentos-pivote; cinco de ellas se refieren de manera directa a los Sistemas Normativos de los Pueblos Indígenas y en ese sentido son componentes de un derecho colectivo. Son las siguientes: a) Denominación; b) Contenidos que se le atribuyen; c) Límites impuestos; d) Obligatoriedad de los Sistemas Normativos; e) Punición y f) autonomía de los sistemas. El uso y contenido de estas categorías, busca develar la argumentación de las distintas reformas realizadas en los estados, entendida como el resultado de un proceso de esquematización de la realidad, a partir de premisas ideológicas y de axiomas preconstruidos que permiten la transmisión de contenidos ideológicos y que son tratados como si fueran objeto de un consenso universal. Reconociendo que todo el discurso legislativo es un discurso político jurídico en cuanto a su propia naturaleza, me parece necesario apuntar que los textos constitucionales son, por un lado, la expresión política de un discurso legislativo y por ello contiene un componente axiológico que, en este caso,

desempeña una función directamente pragmática. Sin embargo, también son la expresión jurídica del discurso que contiene los enunciados que concretan estos valores contenidos en todo el discurso a los que se agrega la característica de obligatoriedad.

El análisis se realiza a partir de los siguientes documentos: el Convenio 169 de la OIT; la reforma constitucional aprobada en el ámbito federal en 2001; y, las quince constituciones políticas estatales que fueron reformadas entre 2001 y 2005. Por último y antes de pasar al análisis de cada una de las constituciones estatales reformadas, es importante establecer que, a pesar de que el Convenio 169 de la OIT es y ha sido tomado como el gran referente, lo cierto es que en el tema de la justicia para los Pueblos Indígenas establece principios y limitaciones muy generales, además de que no define los contenidos de los conceptos que utiliza, como lo muestra el párrafo siguiente que forma parte de la justificación de motivos:

“Observando que en muchas partes del mundo esos Pueblos no pueden gozar de los Derechos Humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus *leyes*, valores, *costumbres* y perspectivas han sufrido a menudo una erosión”.

Lo anterior es comprensible porque se trata de un instrumento jurídico del Derecho Internacional y por tanto no puede atender aspectos particulares que varían de país a país, de región a región e incluso de comunidad a comunidad, pero también porque responde a las limitaciones impuestas por los países miembros. Como en todo instrumento internacional que establece obligaciones para un conjunto de Estados que deciden suscribirlo y convertirse en lo que se ha denominado “Estados-miembro”, se busca establecer un mínimo de principios a partir de los cuales, los Estados firmantes, usando las facultades que les otorgan sus propias constituciones y sus leyes, pueden partir para establecer un catálogo más completo de derechos reconocidos.

Como podremos ver en el Cuadro 6, el Convenio 169 dedica únicamente cuatro de sus artículos a establecer los derechos de los Pueblos Indígenas en el terreno del acceso a la justicia. Como se muestra en el Cuadro 6, sus contenidos se inscriben en las dos grandes líneas que, en este terreno, reclaman los Pueblos Indígenas del mundo y por supuesto también de México: el mejor acceso a la justicia impartida por el Estado y el reconocimiento de los Sistemas Normativos propios.

Cuadro 6
De los contenidos del Convenio 169 a propósito del derecho de los
Pueblos indígenas a la justicia

Del acceso de los indígenas a la Jurisdicción del Estado	Del derecho de los Pueblos indígenas a sus propios Sistemas Normativos
<p>Art. 8.- 1. Al aplicar la legislación nacional a los Pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario</p>	
	<p style="text-align: right;">Artículo 8.- 2. Dichos Pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.</p>
<p>Artículo 8.- 3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos Pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes</p>	
	<p style="text-align: right;">Artículo 9.- 1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los Pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.</p>
<p>Artículo 9.- 2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos Pueblos en la materia.</p>	
<p>Artículo 10.- 1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos Pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.</p>	
<p>Artículo 10.- 2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento</p>	

Cuadro 6 (Cont...)
De los contenidos del Convenio 169 a propósito del derecho de los
Pueblos indígenas a la justicia

Del acceso de los indígenas a la Jurisdicción del Estado	Del derecho de los Pueblos indígenas a sus propios Sistemas Normativos
<p>Artículo 11.- La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los Pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos los ciudadanos</p>	
<p>Art. 12.- Los Pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos Pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces</p>	<p style="text-align: right;">Art. 12.- ...Los Pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos</p>

Como se desprende del análisis del articulado, la mayor parte de las disposiciones contenidas se inscriben en la primera línea de reconocimiento de derechos, esto es, en los relativos a asegurar el mejor acceso de los Pueblos Indígenas a la jurisdicción del Estado, garantizando la presencia de traductores y las consideraciones de sus peculiaridades económicas, sociales y culturales, tanto en el juicio como en la imposición de sanciones.

Sólo en tres casos se hace referencia a la línea relativa a la conservación de sus costumbres y tradiciones para resolver los conflictos internos. Junto con el reconocimiento de algunos derechos, el convenio establece una serie de candados que van desde un marco acotado por los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos y por el sistema jurídico nacional. Por supuesto, y también porque se trata de un convenio internacional, no se establecen las jerarquías de los derechos reconocidos y mucho menos los procedimientos para resolver qué hacer cuando entran en conflicto derechos individuales y derechos colectivos lo que permite

incluso prever que en su aplicación se presentaran contradicciones importantes, tal es el caso de las que se derivan del primer párrafo del artículo 12 del convenio:

“Los Pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos”.

Al no especificar el tipo de derechos al que se refiere, esta disposición se inscribe en ambas líneas de reconocimiento de derechos; en otras palabras, abarca tanto los derechos individuales, relacionados con el tratamiento que deberán recibir los indígenas cuando se enfrenten a problemas jurídicos con el Estado, como los derechos colectivos, en tanto que se reconoce el derecho a los propios Sistemas Normativos y esto puede ser reclamado por las comunidades y Pueblos indígenas. Evidentemente, como en otros aspectos comprendidos en el convenio, la concreción de estos derechos en el sistema normativo nacional dependerá en mucho de la capacidad de negociación de los Pueblos Indígenas pero también de los procedimientos establecidos para hacer efectivas las reclamaciones. A pesar de estas limitaciones, el Instituto Nacional Indigenista primero y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indios después, han documentado numerosos casos en distintas regiones del país, en la que los indígenas -a título individual y/o colectivo- apelan al Convenio 169 para ampliar sus márgenes de maniobra en asuntos judiciales ventilados en tribunales nacionales e internacionales.

En lo que toca a la reforma de la Constitución Política Federal realizada en agosto de 2001, recuerdo al lector que el Artículo 2 contiene un apartado A, que constituye el catálogo de los derechos reconocidos a los Pueblos Indígenas. Aunque resulta claro que todos los derechos colectivos que han sido reconocidos en la Constitución Federal están estrechamente relacionados entre sí, para efectos de este apartado, únicamente analizaremos las disposiciones contenidas en las fracciones II y VIII, porque son las que se refieren directamente al reconocimiento del derecho a los propios Sistemas Normativos. Como muestra el Cuadro 7 estas disposiciones también se inscriben en las dos líneas de reconocimiento de derechos que hemos señalados para el análisis del Convenio 169.

Cuadro 7
De los contenidos de la Constitución Política Mexicana a propósito del
derecho de los Pueblos indígenas a la justicia

Del acceso de los indígenas a la Jurisdicción del Estado	Del derecho de los Pueblos indígenas a sus propios Sistemas Normativos
<p>“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:</p> <p>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</p>	<p>“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:</p> <p>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</p>

Como se puede observar, los Sistemas Normativos de los Pueblos Indígenas serán reconocidos en tanto que se sujeten a los principios generales de esta Constitución, al respeto de las garantías individuales y de los Derechos Humanos y siempre que respeten la dignidad e integridad de las mujeres. Asimismo se dispone que “[...] Las constituciones y leyes (reglamentarias) 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”.

En el siguiente apartado se presenta el análisis de las 15 constituciones políticas estatales que, en materia indígena, fueron reformadas durante el período comprendido entre agosto de 2001 y mayo de 2005 utilizando las categorías consignadas más arriba.

4.1.1. La denominación

La reforma de 2001 garantiza la autonomía de los Pueblos Indígenas para: “aplicar sus propios Sistemas Normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos”. Coincidió con algunas de las razones que destaca Escalante (2002) cuando señala que el reconocimiento

constitucional de los Sistemas Normativos indígenas, a pesar de no haber satisfecho las expectativas de las demandas planteadas, constituye un salto cualitativo en el proceso de reconocimiento de los derechos colectivos. La primera razón se refiere a la legalización de la forma en que las comunidades indígenas resuelven sus conflictos y sancionan los delitos, situación que de facto se practica. La segunda razón que nos lleva a considerar que se trata de un avance, es porque impone un concepto jurídico: el de Sistemas Normativos, que desde el punto de vista sociológico y político es más adecuado con la realidad, pues sustituye al ya agotado concepto de usos y costumbres.

Como asentamos con anterioridad el debate sobre la existencia o no del derecho indígena no es un asunto que alcance únicamente lo teórico o lo académico sino que tiene profundas y complejas implicaciones políticas, por ello su conceptualización se ha abordado desde distintos enfoques que lo nominan como “Derecho indígena”, “Sistemas Normativos indígenas”, “Derecho consuetudinario indígena”, “Costumbre jurídica”, “Usos y costumbres” y hasta “Métodos tradicionales de solucionar conflictos o de sancionar delitos”. Cada uno de estos términos corresponde a una postura diferente respecto del reconocimiento de los derechos colectivos; se trata de expresiones que anuncian distintas formas de reconocimiento de la normatividad indígena y de la relación de ésta con el derecho nacional predominantemente unicista y homogeneizador de la diversidad cultural. Conceptualizarlo de una o de otra manera, nos coloca en posiciones teóricas distintas de las que se derivan, en consecuencia, tratamientos diferentes y específicos hacia los Pueblos Indígenas, los invitados de última hora en el escenario nacional.

Una de las posturas asume que existe un derecho indígena, equiparable o par del derecho positivo mexicano y que de lo que se trata es de fijar las normas de convivencia de ambos sistemas. Por ejemplo, para algunos autores los Sistemas Normativos se caracterizan por ser:

“[...] orales, dinámicos, expedidos y validados en asambleas generales, relativamente flexibles, y aplicados de manera colegiada. Están muy lejos de cambiar de un día a otro; no son producto de las ocurrencias de alguien ni de decisiones discrecionales de la autoridad. Son Sistemas Normativos cohesionados con una coherencia que proviene de su existencia histórica y cultural. No son costumbres adoptadas "a modo" ni meros usos, sino que rigen efectivamente la vida de las comunidades y Pueblos. Se encuentran dentro del orden penal, civil y administrativo. No resuelven solamente problemas de particulares indígenas con particulares indígenas, sino que son normas que rigen la vida de comunidades y municipios. Deben entonces estar relacionadas con el Derecho Público, pues caen dentro de lo que es interés del Estado”. (Hernández N, 2000:43)

Para quienes sostienen esta postura, el reconocimiento constitucional de los Sistemas Normativos indígenas y la incorporación de éste y no otro concepto, abre una ventana para el reconocimiento de otras prácticas culturales. El término “sistema” nos remite –señalan- a un conjunto articulado de elementos que tiene su lógica propia, y no a la interpretación errónea de elementos desagregados o remanentes; por otro lado al calificarlo de “normativo” se acepta que se trata de un conjunto de reglas y procedimientos que buscan orientar la vida social a un fin particular. Dicho de otra manera, el concepto de Sistema Normativo alude a un orden social articulado, consensuado e institucionalizado en un colectivo: el pueblo o la comunidad indígena, y no sólo a prácticas individualizadas o aisladas que se sostienen por la fuerza de la repetición. Esta sería la evidencia que, inspirados en la perspectiva de la antropología política, vienen a confirmar los diferentes trabajos etnográficos sobre Sistemas Normativos, sistemas de cargos, y autoridades indígenas o tradicionales: cualquier sistema normativo contiene los mismos o similares elementos que le otorgan significado y función a la acción política, sólo cambia la forma en la que éstos elementos se presentan.

En esta postura se inscriben los acuerdos de San Andrés, cuando proponen que el Estado “promoverá que el derecho positivo mexicano reconozca las autoridades, normas y procedimientos de resolución de conflictos internos, entendiéndose por esto los conflictos de convivencia interna de los Pueblos y comunidades para aplicar justicia sobre la base de sus *Sistemas Normativos* y que mediante procedimientos simples, sus juicios y decisiones sean convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado. De acuerdo con lo que comenta Escalante:

[...] al mencionarse a las autoridades, normas y procedimientos se está haciendo una referencia explícita a la existencia de instancias y de órganos que proceden de manera institucionalizada, pues cuentan con personas nombradas para ello, reglas que rigen su actuación y medidas procedimentales para lograrlo. La normatividad indígena sería entonces un producto históricamente logrado de dichos Pueblos [] al contar con mecanismos de autogobierno, expresados a través de un sistema que concilia las diferencias y reprime los delitos ante la presencia de disputas o disfunciones propias de cualquier sociedad. (2003: 83).

Al extremo contrario, encontramos otra postura que niega la existencia de una normatividad propia argumentando que “Estos una realidad de hecho que se ha venido practicando en los distintos grupos étnicos; a lo largo y ancho de la República indígenas han sido exagerados

enormemente o, incluso, han existido sólo en la mente de algunos funcionarios, políticos o intelectuales” (Bartra R. en La Jornada. 31/08/97); .o que, en todo caso, la reconoce para proponer su eliminación, por considerar que son prácticas que corresponden a un estadio anterior y que conculcan los derechos individuales de los miembros de grupos minoritarios a la vez que ponen en entredicho la modernidad del Estado y su capacidad de incorporar a todos los ciudadanos a un Estado de Derecho (Fabila, 1940). Se trata de estudios que han identificado que muchas de las normas indígenas tienen origen en formas coloniales de dominación pero que no han aceptado que siendo esto cierto, también se han imbricado con otras de origen prehispánico y de las que se han apropiado los Pueblos Indígenas resignificándolas.

En medio de estas posiciones, encontramos cualquier cantidad de opciones con consecuencias teóricas, prácticas y legislativas diferentes. Cualquiera que sea la opción que tomemos, debemos tener claro que la lucha por el reconocimiento a la diferencia, parte de aceptar el derecho al ejercicio distinto de la autoridad y a constituirse como colectividad con derechos propios.

Desde la perspectiva que guía esta investigación, se entiende por Sistemas Normativos al conjunto de formas simbólicas y materiales de organización y regulación social que se dan las colectividades humanas (ver Capítulo I. Apdos. 1.3. al 1.5.). En el caso de los Pueblos Indígenas, considero que se trata de Sistemas Normativos subalternos, producto de la creación de normas específicas que han sido creadas y recreadas a lo largo de muchos años y que reflejan una forma concreta de ver el mundo, de la cultura, pero también de la recreación de normas provenientes del derecho nacional que son interpretadas y aplicadas de forma distinta, que son reconfiguradas. Se trata de sistemas de regulación que han debido resistir, adecuarse o perecer ante los embates de la dominación y que se han conformado en relación constante con el derecho estatal, y que observan las siguientes características:

- Son informales y por tanto no establecen procedimientos específicos para la adopción, modificación y eliminación de las normas que contienen.

- Carecen de reglas secundarias o reglas de reconocimiento que sirven para identificar cuáles normas forman parte del sistema jurídico y cuales no, determinando las condiciones para que una regla sea válida, como si lo establecen los cuerpos legales del derecho Estatal.
- Carecen de reglas de cambio, es decir de aquellas que dan facultades a ciertos individuos para crear, modificar o anular las reglas. Se trata de una característica que conlleva una gran flexibilidad del sistema normativo pero al mismo tiempo que permite un margen de arbitrariedad importante.
- Carecen de reglas de adjudicación, es decir de aquellas que facultan a ciertos órganos a aplicar las reglas en casos particulares, de acuerdo con un procedimiento y con resultados previsibles

El reconocimiento realizado en el ámbito federal de la existencia de órdenes normativos paralelos, sienta las bases para desarrollar un pluralismo jurídico. Este asunto tiene una trascendencia aún no dimensionada en la vida y organización del Estado mexicano, porque lo lleva a la aceptación de que varios órdenes jurídicos pueden convivir en un mismo espacio y tiempo, negando la exclusividad estatal en la producción de normas jurídicas. Se trata de una cuestión central en la conformación histórica del Estado mexicano que nos remite a la controversia “monismo-pluralismo”, o a la discusión “derecho estatal-derechos paralelos” ya planteado (ver apdo.1.3.)

Aunque para muchos las reformas constitucionales locales, ordenadas sin términos ni condiciones por la reforma indígena, no podrían rebasar el marco constitucional federal, considero que el texto federal -por su ambigüedad- da cabida a la ampliación o a la reducción de los derechos colectivos reconocidos empezando por supuesto desde la manera en que se denominan a los Sistemas Normativos indígenas. En otras palabras, dependerá de cada una de las legislaturas locales si el reconocimiento de los métodos de resolución de conflictos, de las facultades para establecer sanciones y para elegir a sus autoridades y representantes en las comunidades indígenas, se realiza en términos de Sistemas Normativos indígenas o si se vuelve al uso de términos como “usos y costumbres” entre otros.

El cuadro 8, permite contrastar de manera sencilla la importancia que cada uno de los textos analizados otorga al reconocimiento de los Sistemas Normativos y la acepción recibida en cada caso.

Cuadro 8
De la denominación de los Sistemas Normativos.⁷⁴

	Estado	Denominación
1	Campeche	Sistemas Normativos y de resolución de conflictos
2	Chiapas	Usos, costumbres, tradiciones y valores culturales.
3	Chihuahua	Métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el Pueblo (indígena) de que se trate.
4	Durango	Sistemas Normativos
5	Jalisco	Sistemas Normativos
6	Oaxaca	Sistemas Normativos internos
7	Quintana Roo	Podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones
8	San Luís Potosí	Sistemas Normativos que las comunidades indígenas utilizan
9	Tabasco	Sistemas Normativos

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, de las quince constituciones locales reformadas, únicamente seis casos utilizan el término Sistemas Normativos y tres casos se refieren a normas, usos y costumbres, y costumbres y tradiciones, lo que significa que 6 de las 15 Constituciones Políticas de los Estados que fueron objeto de reformas en materia indígena no mencionan en algún momento a los Sistemas Normativos propios.

En los casos en que los Sistemas Normativos fueron nombrados, se reconoce la facultad de los Pueblos Indígenas para solucionar sus conflictos internos. Por el contrario, los términos “usos y costumbres” son utilizados, con mayor frecuencia, para referirse a las formas en que podrán designar a sus propias autoridades y a las consideraciones que las autoridades jurisdiccionales estatales deberán tener sobre las particularidades culturales de los indígenas involucrados en algún litigio.

⁷⁴ Los Estados que reformaron su Constitución Política en materia indígena y que no fueron incluidos en este cuadro es debido a que no hacen referencia alguna a los Sistemas Normativos bajo ninguna modalidad.

Siguiendo con el modelo establecido en la Constitucional Federal de 2001, las reformas constitucionales estatales consideran aceptable la denominación de Sistemas Normativos cuando se refieren a la resolución de conflictos internos, pero al relacionarlo con el derecho nacional vuelven a utilizar los términos “usos y costumbres”: en otras palabras, la denominación utilizada en los textos constitucionales reformados consideran a la costumbre desde el punto de vista de la legislación mexicana y no de la normatividad indígena. Se recrea el concepto jurídico que considera que la reiteración o uso o conducta observada tiene su referencia necesaria en la norma jurídica⁷⁵.

Esto que resulta correcto desde el punto de vista de la técnica de interpretación ortodoxa del Derecho Positivo, no lo es en el campo de la interpretación del propio valor del orden legal de los Pueblos Indígenas porque ignora que estas costumbres tienen un referente cultural. Resulta grave que algunas entidades federativas no reconozcan a los Sistemas Normativos indígenas. De lo que se deduce que, dado que en la reforma constitucional federal se lea la facultad de reconocer derechos colectivos a las entidades federativas, éstas han negado el derecho de los indígenas a sus propios Sistemas Normativos y sólo han establecido algunas consideraciones en las que, las diferencias culturales deberán ser tomadas en cuenta dentro del sistema positivo. No podrá aplicarse ahí, en estos casos, la norma federal que reconoce la autonomía y la libre determinación de los Pueblos Indígenas para el uso de sus propios Sistemas Normativos. Se trata, por lo tanto, de un derecho arrebatado en el paso del ámbito federal al estatal.

No sería improbable, sin embargo, que algunos constitucionalistas alzarán la voz y nos dijeran, con algo de razón, que esto no es así; que se trata de una percepción errónea de personas que no conocen el discurso jurídico y que suponen por ello que no cuentan con los instrumentos operativos para hacer valer sus derechos reconocidos en la reforma federal. Nos dirían también que son varias las vías por las cuales los indígenas pueden reclamar independientemente de que este derecho no haya sido reconocido de la misma manera en el ámbito estatal y que además pueden reclamar legalmente que el Estado no haya cumplido con su obligación de dar a conocer los derechos recientemente reconocidos. Que también puede reclamarse la

⁷⁵ *inveterata consuetudo et opinio juris*.

inconstitucionalidad por omisión de conocimientos y del desarrollo de los instrumentos jurídicos pertinentes. Tienen razón y ya son numerosos los casos que así lo demuestran en países como Alemania, España, Argentina, Colombia y Perú, pero no así en el caso mexicano. La responsabilidad legal corresponde al Estado, pero la responsabilidad política corresponde al Estado y a las propias comunidades y organizaciones indígenas.

4.1.2. Los contenidos

La legislación que rige a todo el país se basa en el derecho positivo que reconoce la existencia de sistemas jurídicos alternos, incluidos los indígenas, y los subordina al sistema jurídico nacional. Este es el caso de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, considerada como supletoria de la legislación estatal. Salvo en 15 estados, los cambios constitucionales que reconocen el derecho de los Pueblos Indígenas de conservar sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, no han sido realizados en la mayor parte de los estados del país y no se han emitido leyes reglamentarias, lo que provoca un desfase entre el reconocimiento normativo y los derechos de resolución de conflictos internos, así como sus procesos de validación, previstos constitucionalmente pero aún no plasmados en leyes.

Este es el marco jurídico general dentro del que se encuentran los Pueblos Indígenas de México. Sin embargo, con o sin autorización, los Pueblos Indígenas aplican sus normas y administran justicia. Se trata de un hecho que no desaparecerá a pesar de las políticas y programas indigenistas y sobre el que los indígenas demandan reconocimiento constitucional como una expresión de respeto a sus culturas y prácticas históricas; como un instrumento para acceder a mejores condiciones de justicia; y, también y sobre todo, para replantear la relación de los Pueblos Indígenas con el Estado.

Tanto el Derecho Positivo como los Sistemas Normativos indígenas se ocupan del reparto de status, poder y recursos, no son de ninguna manera instancias neutrales (Gabbert, 2003). Sin embargo, a diferencia del Derecho Positivo -que regula prácticamente todas las conductas del hombre en sociedad, de su relación con su entorno y con las cosas que en éste se encuentran-

buena parte de los estudios sobre el tema coinciden en señalar que los Sistemas Normativos indígenas se ocupan fundamentalmente de los siguientes aspectos (Stavenhagen, 1990):

- Reglamentación sobre transmisión e intercambio de bienes y servicios (herencia, dotes matrimoniales, trabajo, etc.).
- El manejo, control y solución de disputas y de conflictos internos, entendiendo internos en su doble acepción, es decir que se registran entre indígenas y en el seno de sus comunidades;
- La definición de delitos y las sanciones relacionadas; y
- La definición de cargos y funciones de autoridad públicas, es decir de la red de circulación del poder dentro de la comunidad.

En este apartado analizaremos los componentes de los Sistemas Normativos reconocidos en cada una de las reformas locales analizadas a fin de establecer si contemplan lo relativo a los aspectos descritos o si incluyen alguno más. Para ello he desagregado algunos componentes de la categoría utilizada, es decir de los contenidos que se reconocen a los Sistemas Normativos indígenas en el marco del Convenio 169 y en la Constitucional Política Federal. El análisis de estos componentes trata de dilucidar si los Sistemas Normativos son reconocidos como adecuados para atender y resolver conflictos jurídicos entre indígenas de la misma comunidad, entre indígenas de distintas comunidades o etnias, y entre indígenas y mestizos. Igualmente podremos apreciar si el ámbito en el que se aplican, de acuerdo con las disposiciones del nuevo marco legal, se reduce a la comunidad o se extiende hasta un ámbito superior como podría ser el municipio, el hábitat del Pueblo indígena o la región en la que se ubica. Otros aspectos que me parecen de suma importancia, en el análisis comparado de las constituciones locales reformadas, es el que se refiere a la capacidad de los pueblos y comunidades indígenas para determinar cuáles conductas son consideradas como delitos y cuáles son las facultades para establecer las sanciones correspondientes; y, finalmente, determinar si al reconocer la existencia de los Sistemas Normativos propios se incluye o no la facultad de definir los cargos y funciones de sus autoridades, así como de nombrarlas siguiendo sus propias tradiciones.

El Convenio 169 establece que los Sistemas Normativos, usos y costumbres o tradiciones, se reconocen para efectos de la solución de los conflictos *internos* de los Pueblos y/o de las

comunidades indígenas, estableciendo para ello límites diversos que serán analizados más adelante. En el mismo sentido, la constitucional federal reformada dispone que garantiza la libre determinación y, en consecuencia, la autonomía para: “[...] 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” (art. II A, fracción II)

En el Cuadro 9 se realiza un comparativo sobre las facultades que se reconocen a los Sistemas Normativos Indígenas en lo que toca a los siguientes aspectos: normar conflictos entre indígenas; normas conflictos al interior de las comunidades, definir qué conductas son consideradas como delitos y cuáles son las sanciones que se aplicarán y, definir los cargos y las funciones de las autoridades indígenas. Algunos aspectos serán ampliados en los apartados en que se analizan otras categorías, tal es el caso de la definición de delitos que será ampliado en el punto denominado de la punición.

Como se desprende del Cuadro 9, parece claro que la mayor parte de las constituciones estatales, en concordancia con lo establecido en el ámbito federal, coinciden en reconocer el derecho de las comunidades indígenas para aplicar sus propios Sistemas Normativos, costumbres o tradiciones para resolver conflictos *al interior* de las comunidades. Sin embargo no se establece si este mismo Sistema Normativo podrá aplicarse fuera del espacio geográfico de la comunidad cuando se trate de un conflicto entre indígenas y tampoco si podrá aplicarse cuando los conflictos que se presenten en el espacio geográfico de la comunidad, involucren a no indígenas.

Cuadro 9
De los contenidos que se reconocen a los Sistemas Normativos indígenas

	Estado	Normar conflictos Entre indígenas	Normar conflictos al interior de las comunidades	Normar delitos y sanciones	Definir cargos y funciones de autoridades en las comunidades
1	Chiapas	Conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales,	Reconocido en el ámbito municipal con población mayoritariamente indígena	En los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales	Se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones
2	Chihuahua	En la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas, entre miembros de un mismo Pueblo, se respetaran los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el Pueblo de que se trate	La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto		
3	Durango	Reconocido en los mismos términos de la Constitución Federal	Reconocido en los mismos términos de la Constitución Federal	Reconocido en los mismos términos de la Constitución Federal	Reconocido en los mismos términos de la Constitución Federal
4	Jalisco	Reconocido en los mismos términos de la Constitución Federal	Reconocido en los mismos términos de la Constitución Federal	Reconocido en los mismos términos de la Constitución Federal	Reconocido en los mismos términos de la Constitución Federal

Cuadro 9 (Cont...)

De los contenidos que se reconocen a los Sistemas Normativos indígenas

	Estado	Normar conflictos entre indígenas	Normar conflictos al interior de las comunidades	Normar delitos y sanciones	Definir cargos y funciones de autoridades en las comunidades
5	Oaxaca	La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los Pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del artículo 116 de esta Constitución.	La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los Pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del artículo 116 de esta Constitución.	Ver columna anterior	Los concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomaran posesión en la misma fecha y desempeñaran el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrá exceder de tres años.
6	Quintana Roo	...Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones;	...Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones;	...Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones	La ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la zona maya del estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de magistrados de asuntos indígenas que funcionen en sala, en tribunales unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el tribunal superior de justicia.

Cuadro 9 (Cont...)
De los contenidos que se reconocen a los Sistemas Normativos indígenas

	Estado	Normar conflictos entre indígenas	Normar conflictos al interior de las comunidades	Normar delitos y sanciones	Definir cargos y funciones de autoridades en las comunidades
7	San Luís Potosí	La ley establecerá los casos y procedimientos para que los Sistemas Normativos que las comunidades indígenas utilizan para la solución y regulación de sus conflictos internos, sean validados por los jueces y tribunales correspondientes	Ver columna anterior	Ver columna anterior	La jurisdicción indígena y sus competencias se corresponden con la organización social y el espacio geográfico o territorios donde se asientan las comunidades. (Estas) elegirán y designaran a sus representantes y órganos de autoridad internos, y ante los ayuntamientos, en correspondencia con sus Sistemas Normativos y formas de organización comunitaria. La ley reglamentaria establecerá las bases al respecto, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad
8	Tabasco	Aplicar sus Sistemas Normativos en la regulación y resolución de conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Federal, a los Derechos Humanos y, de manera relevante, la dignidad de las mujeres, los niños y los adultos mayores. Las leyes secundarias establecerán los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes	Ver columna anterior	Ver columna anterior	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 equidad de género, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del estado.... De acuerdo con sus normas, procedimientos y practicas tradicionales, elegir en cada Pueblo o comunidad a un representante ante el ayuntamiento, que tendrá derecho a voz en las sesiones del cabildo en que se traten asuntos relacionados con la población correspondiente.

Por otro lado, al reconocerse los Sistemas Normativos se les convierte en un sistema arbitral para la resolución de conflictos, por lo que cabe la posibilidad, no contemplada en las reformas realizadas, de que dos particulares no indígenas convengan en resolver sus diferencias de acuerdo con la normatividad de tal o cual comunidad indígena siempre que ésta esté de acuerdo y no se haya involucrado a otra autoridad estatal. Tampoco se establecen disposiciones que normen situaciones, por demás frecuentes, de indígenas que reclama recurrir a un tribunal no tradicional para resolver sus diferencias con otros indígenas, por no convenir a sus intereses la manera en que sabe o cree que se resolverá el conflicto al interior de la comunidad. Este tema ha sido trabajado por la antropología que, en distintos estudios etnográficos ha constatado que los indígenas recurren indistintamente ante las instancias propias o externas a la comunidad dependiendo si desean restablecer o conservar relaciones sociales o conseguir otro tipo de ventajas, lo que hace aún más compleja la perspectiva de articular derecho consuetudinario y derecho nacional en la práctica (Carneiro de Cunha, 1990; Dorotinsky, 1990; Gabbert, 2003). Aunque estas omisiones que violentan la libertad de elegir ante quien se ventilan los problemas podrán ser abordadas y resueltas en las leyes reglamentarias, el margen de interpretación abierto es enorme.

Respecto a la definición de cargos y funciones de las autoridades al interior de las comunidades indígenas -que se abordará también en el apartado siguiente-, llama la atención que el Convenio 169 no contemple en ningún momento, ni en su justificación de motivos ni en el articulado, ningún reconocimiento a las autoridades indígenas y mucho menos ninguna que estipule las responsabilidades y funciones de la misma, salvo la vaga frase “tendrán derecho a conservar sus instituciones”. En cambio, la reforma constitucional federal de 2001 no tan sólo se ocupa del tema sino que lo reconoce como un rasgo de identidad de los Pueblos Indígenas, al establecer que “[...] Son comunidades integrantes de un Pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que *reconocen autoridades propias* de acuerdo con sus usos y costumbres” (Art. 2). Asimismo dispone que los Pueblos y comunidades indígenas tendrán potestad para:

“...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” (Art. 2. A fracción III).

Ocho de las constituciones locales reformadas reconocen el derecho de los Pueblos Indígenas a nombrar a sus autoridades de acuerdo con sus propios métodos y tradiciones. Sin embargo, de ellas, dos entidades lo reconocen en los mismos términos que la Constitución Federal y otras se refieren a un reconocimiento desde la óptica del derecho positivo (caso de Quintana Roo) en donde algunas autoridades indígenas forman -gracias a la reforma de la constitución local- parte del sistema judicial. Solo en dos casos (San Luis Potosí y Tabasco) se establece que además de nombrar a sus autoridades internas podrán nombrar a un representante ante los ayuntamientos en donde se asienten. Únicamente en el caso de Oaxaca, se acepta la designación de Presidentes Municipales⁷⁶ por la vía denominada de “usos y costumbres” y se han establecido procedimientos para que las autoridades del Instituto Electoral del Estado de fe del desarrollo y resultados. Resulta inquietante, sin embargo, conocer estudios como los de Martínez en los que se concluye que la legalización de los usos y costumbres indígenas para la elección de autoridades en Oaxaca, ha ampliado los márgenes de control del poder estatal (controlado desde siempre por el PRI) para fortalecer su posición más que fortalecer la conciencia de las comunidades sobre sus derechos (en Hernández, Paz y Sierra, 2004).

Las posturas en torno al reconocimiento de las autoridades o cargos indígenas incluyen propuestas que las limitan a ejercer funciones religiosas, organizar festejos y coordinar la realización de actividades comunitarias, hasta las propuestas que plantean que se les reconozca facultades jurisdiccionales para que sus decisiones puedan considerarse como base de instancia final en casos menores y de primera instancia jurisdiccional en casos graves, dejando a las autoridades externas la posibilidad de resolver en apelación, siempre y cuando se introduzcan reformas en el Derecho positivo que permitan la consideración de los elementos culturales que incidieron en los hechos materia del litigio (Gómez, 1993). Por supuesto también encontramos otras posturas -a cargo de funcionarios, miembros del congreso, columnistas políticos y representantes de partidos políticos- que cuestionan el reconocimiento de las autoridades

⁷⁶ El Estado mexicano se ha organizado, para gobernar, en tres niveles: el federal, el estatal y el municipal. La forma de elección de las autoridades en estos tres niveles, establecida en la Constitución Política Mexicana, es por voto libre y secreto a favor de algún candidato propuesto por alguno de los partidos nacionales, estatales o regionales que existen en el país.

tradicionales y que cuestionan las funciones, las facultades, los ámbitos y los límites en los procesos de elección de las autoridades tradicionales argumentando que los métodos utilizados en las comunidades indígenas son antidemocráticos y discrecionales y que debido a que se ejercen en asamblea, a la vista de todos, favorecen la permanencia de estructuras caciquiles; o que la designación de autoridades por la vía de los “usos y costumbres” resulta un obstáculo para la modernidad del Estado Mexicano y un atentado a las formas de participación y representación política aceptadas, lo que coloca al país, o por lo menos a este sector de la población, en una situación de atraso en vez de impulsarlos a participar en los métodos modernos de la democracia contemporánea.

El debate de fondo se refiere al poder y como éste es reconocido y ejercido en los Sistemas Normativos indígenas. En México encontramos un gran número de antropólogos que insisten en declarar que la aplicación de las normas tradicionales permitirá la recuperación de una mítica armonía social que se ha debilitado por los embates del Estado y que desconocen la disputa por el poder al interior de las comunidades y los conflictos derivados del choque de intereses o incluso de la aplicación de las propias normas de la comunidad (Hamel, 1990; Gómez 1995; Regino, 2001; Stavenhagen, 1990).

Con relación a la impartición de justicia, en el cuadro 9 puede apreciarse que en algunos casos se introdujeron planteamientos que buscan establecer el reconocimiento de espacios jurisdiccionales a las autoridades designadas en el seno de las comunidades, Pueblos Indígenas y municipios, a partir de una redistribución de competencias del fuero estatal, para que dichas autoridades estén en aptitud de dirimir las controversias internas de convivencia, cuyo conocimiento y resolución impliquen una mejor procuración e impartición de justicia. Sin embargo, prevemos que estas disposiciones enfrentarán numerosos problemas en su concreción porque implica una reforma al poder judicial en su conjunto para que reconozca la jurisdicción indígena.

Esta reforma no se ha realizado en ninguna entidad y se prevén muchas resistencias por parte del aparato judicial que argumenta que elegir o designar jueces en las comunidad indígenas, con jurisdicción y competencia legalmente reconocidas es inaceptable ya que, a pesar de la

experiencia histórica que valida dichas prácticas, se estaría eliminando la característica de profesionalidad del derecho para administrar justicia. La renuencia del poder judicial para incorporarse a la multiculturalidad y aceptar el pluralismo jurídico, no se limita al aspecto arriba descrito sino que se observa en el tratamiento que se da a los indígenas en los numerosos asuntos jurídicos que día a día son atendidos por los jueces en los tribunales del país.

Sin duda alguna, el acceso a la justicia para los Pueblos Indígenas de México es un reto que va más allá del nuevo discurso constitucional, del reconocimiento formal de los derechos colectivos y de las disposiciones para acceder a la jurisdicción del Estado. Aunque estas medidas son indispensables y constituyen un primer piso, habrá que seguir insistiendo en la necesidad de realizar una verdadera reforma del Estado que incorpore la diversidad en sus instituciones y en los operadores de estas.

4.1.3. Los límites

Esta categoría se refiere a las acotaciones que se establecen en cada una de las propuestas para los casos de conflictos entre los Sistemas Normativos, el derecho positivo y los Derechos Humanos. Una de las cuestiones que surgen en este marco es la cuestión de las “leyes de coordinación o complementariedad”; es decir, de las formas de delimitación de la jurisdicción indígena y su relación con el derecho estatal o positivo (Assies, 1999).

El Convenio 169 es el referente para las iniciativas debatidas, al señalar los límites para el ejercicio de los Sistemas Normativos. En el texto del Art. 8, fracción 2 se establece: “Dichos Pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio” mientras que en el Artículo 9, fracción 1 se señala que “En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los

que los Pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

La reforma constitucional aprobada valida el derecho indígena, entendido como el derecho de los Pueblos Indígenas a crear y aplicar sus normas internas y reconoce que en las comunidades existen normas concebidas y aprobadas por los propios indígenas. Reconoce que su derecho a la *juris dictio* (su derecho a decir el derecho), es válido pero establece como límites el respeto a las garantías individuales y a los Derechos Humanos, dándole un lugar relevante a la dignidad e integridad de las mujeres. Asimismo, establece que la ley reglamentaria normará los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

Estos límites o limitaciones al reconocimiento y ejercicio de los derechos colectivos en general y a los Sistemas Normativos en particular, estuvieron presentes en todas las iniciativas presentadas entre 1995 y 2000, incluida la de la COCOPA, por lo que parece clara la intención del legislador de que los Pueblos y comunidades indígenas se deshagan de las prácticas tradicionales que resulten violatorias de los Derechos Humanos. Más interesante aún resulta señalar que estas acotaciones o límites impuestos a los Sistemas Normativos indígenas en la reforma constitucional federal, contaron con la aprobación previa del EZLN, del Congreso Nacional Indígena y de numerosas organizaciones que participaron en el debate y la defensa de la iniciativa derivada de los Acuerdos de San Andrés. Llama la atención que en este aspecto, el discurso indígena no ha señalado imposiciones occidentales ni visiones antagónicas y ha aceptado tomar a los derechos humanos como un referente. Se trata, en mi opinión, de una concesión -necesaria en las negociaciones- pero también de un nuevo marco de referencia en el que los indígenas aceptan empezar a moverse para responder a las denuncias y demandas internas, formuladas sobre todo por mujeres y jóvenes, que rechazan viejas prácticas violatorias de los Derechos Humanos. Indudablemente, el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos tendrá un impacto a nivel de los derechos individuales de sus integrantes, sin embargo sabemos que las violaciones de los Derechos Humanos que frecuentemente se registran en las comunidades, las faltas en contra de las garantías individuales y en contra de las mujeres, no dependen, o por lo menos no de manera fundamental, de la legislación sino de procesos internos y de la relación que se establece con exterior para acceder a mejores condiciones de justicia.

Por lo que toca a las constituciones locales que, en materia indígena, fueron reformadas durante el período que nos ocupa, los límites impuestos abarcan diversas consideraciones que coinciden en lo general con la reforma federal, tal y como se muestra en el Cuadro 10. Asimismo, se establecen algunas acotaciones relacionadas con la jurisdicción indígena que también son consignadas en el mismo cuadro.

Cuadro 10

De los límites y la jurisdicción de los Sistemas Normativos indígenas en la resolución de conflictos y sanción de delitos

	Estado	Acotaciones o límites	Jurisdicción
1	Campeche	Con estricto respeto a los derechos humanos en su concepción de derecho a la existencia cultural alterna, los Pueblos Indígenas que habitan en la entidad tienen derecho, dentro de un marco jurídico específico, a desarrollar y fortalecer... sus Sistemas Normativos y de resolución de conflictos	
2	Chiapas	...el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución general de la república y el respeto a los derechos humanos	En los municipios con población de mayoría indígena,
3	Chihuahua		En la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas entre miembros de un mismo Pueblo, se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el Pueblo de que se trate. La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto
4	Durango	Copia de la Constitución Política Federal	
5	Jalisco	Copia de la Constitución Política Federal	Conflictos internos

Cuadro 10 (Cont...)
De los límites y la jurisdicción de los Sistemas Normativos indígenas en la resolución de conflictos y sanción de delitos

	Estado	Acotaciones o límites	Jurisdicción
6	Oaxaca	<p>La ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.</p> <p>...dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del artículo 116 de esta Constitución</p>	<p>... la jurisdicción que tendrán en sus territorios.</p> <p>Se reconocen los Sistemas Normativos internos de los Pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos.</p> <p>La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los Pueblos y comunidades indígenas...</p>
7	Quintana Roo	<p>la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la zona maya del estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de magistrados de asuntos indígenas que funcionen en sala, en tribunales unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el tribunal superior de</p>	<p>...Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones; justicia.</p>
8	San Luís Potosí	<p>Asegurando la unidad de la nación la ley establecerá sus derechos y obligaciones</p>	<p>La jurisdicción indígena y sus competencias se corresponden con la organización social y el espacio geográfico o territorios donde se asientan las comunidades</p>
9	Tabasco	<p>...sujetándose a los principios generales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con respecto a las garantías individuales, a los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad de las mujeres, los niños y los adultos mayores. Las leyes secundarias establecerán los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes;</p>	<p>... Aplicar sus Sistemas Normativos en la regulación y resolución de sus conflictos internos</p>

Como puede observarse, la mayor parte de las constituciones locales reformadas (nueve) se acogen a lo establecido en la Constitución Política Mexicana y establecen como límites para el reconocimiento y para el ejercicio de los Sistemas Normativos indígenas, que éstos no contravengan los principios generales de la Constitución, los Derechos Humanos, el marco jurídico vigente y la dignidad de las mujeres. Sin embargo, algunas de las constituciones agregan aspectos como la unidad nacional y la dignidad de los niños y de los adultos mayores.

A manera de comentario general sobre este punto, cabe señalar que en lo que toca a las competencias en la aplicación de los Sistemas Normativos, todas las iniciativas la restringen a los “conflictos internos”. Sin embargo, llama particularmente la atención que ni en la reforma constitucional federal ni las constituciones locales reformadas en este período establecen criterios, reglas o procedimientos para resolver los problemas de competencia material, territorial, personal y temporal que seguramente, como hasta hoy, seguirán presentándose entre el Derecho Positivo y los Sistemas Normativos indígenas.

Otro aspecto relevante dentro del catálogo de los derechos colectivos reclamados por los Pueblos Indígenas que la mayor parte de los estudiosos han identificado como parte de los Sistemas Normativos se refiere al derecho a elegir a sus autoridades y a ejercer sus propias formas de gobierno. A pesar de que, como ya señalamos, el Convenio 169 no contiene ninguna estipulación explícita en este sentido, la disposición general que establece el derecho a conservar sus propias instituciones dio pie a que en la reforma de la Constitución Política Federal realizada en 2001 se dispusiera que:

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: 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 (Art. 2 A)

En el Cuadro 11 que complementa al Cuadro 9, se describen si el derecho a elegir autoridades y representantes fue acotado o limitado por las constituciones locales que fueron reformadas en el período que va de 2001 a 2005.

Cuadro 11
De los límites impuestos a la elección de autoridades con métodos tradicionales

	Estado	Autoridades internas		Representantes	
		Reconocimiento	Límites	Reconocimiento	Límites
1	Chiapas	Se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.			
2	Durango	Elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno	la participación de las mujeres en condiciones de equidad, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de la entidad	Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas	
3	Jalisco	a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno	la participación de las mujeres en condiciones de equidad, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de la entidad	Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos	Las leyes regularan estos derechos en los municipios del estado para fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas

Cuadro 11 (Cont...)
De los límites impuestos a la elección de autoridades con métodos tradicionales

	Estado	Autoridades internas		Representantes	
		Reconocimiento	Límites	Reconocimiento	Límites
4	Oaxaca	La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.	No se establece	En los municipios con comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres, se observara lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 25 de esta Constitución y la legislación reglamentaria.	Los concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomaran posesión en la misma fecha y desempeñaran el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrá exceder de tres años.
5	San Luís Potosí	Las comunidades indígenas elegirán a sus ... órganos de autoridad internos ... en correspondencia con sus Sistemas Normativos y formas de organización comunitaria	La ley reglamentaria establecerá las bases al respecto, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;	Las comunidades indígenas designaran a sus representantes ... ante los ayuntamientos, en correspondencia con sus sistemas normativos y formas de organización comunitaria	La ley reglamentaria establecerá las bases al respecto, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;
6	Tabasco	Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades ... para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno,	garantizando la equidad de género, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del estado;	Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a los representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, De acuerdo con sus normas, procedimientos y practicas tradicionales, elegir en cada Pueblo o comunidad a un ciudadano indígena que los represente ante el ayuntamiento, mismo que tendrá derecho a voz en las sesiones del cabildo en que se traten asuntos relacionados con la población que corresponda	La equidad de género, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del estado. (Las funciones del representante indígena en el ayuntamiento) así como las demás facultades y obligaciones que las leyes secundarias le confieran.

El reconocimiento de un derecho colectivo, reclamado desde hace muchos años por los Pueblos Indígenas, es nuevamente cercado por límites que establecen restricciones de género pero también otras que se derivan del propio Derecho Positivo. Se trata de un derecho particularmente difícil de concretar en tanto que, prácticamente de manera inmediata, afecta a las estructuras de poderes locales, regionales y estatales que ven en esta demanda un peligro que podría dispersar sus bases electorales⁷⁷. Sin embargo, ante la perspectiva que se abre, los partidos políticos han rechazado estas demandas porque evidentemente las formas tradicionales de nombrar a las autoridades indígenas y a sus representantes podría significar, para ellos, la pérdida de una clientela importante en algunas regiones; de ahí que argumenten que se trata de formas premodernas de elección, que conculcan los derechos políticos de los indígenas en su carácter de mexicanos. La resistencia parece prácticamente disminuir cuando se refiere a la elección de autoridades estrictamente internas de las comunidades o de representantes ante instancias extracomunitarias, sin embargo se acrecienta y agudiza cuando se trata de cargos de elección popular, fundamentalmente de presidentes municipales

Llamo la atención del lector sobre el caso particular de Oaxaca ya que para algunos analistas, la legislación oaxaqueña es considerada como las más avanzadas en materia de reconocimiento de derechos indígenas y lo es, en buena parte, gracias al reconocimiento jurídico, en la constitución local y en la ley electoral, del sistema de elecciones por usos y costumbres. Oaxaca es la entidad federativa con el mayor número de municipios, concentrando el 23% del total nacional. De sus 570 municipios en sólo diez de ellos no se registran hablantes de lenguas indígenas y en 245, se alcanzan rangos superiores al 50% sobre la población total mayor de cinco años (Andrade, 2000).

La supervivencia de las identidades culturales y lingüísticas, es un fenómeno histórico vinculado a la tenaz defensa territorial vivida por los pueblos que conforman los 16 grupos étnicos que habitan las ocho regiones en que se acostumbra dividir el estado. Como ha sido señalado, en 1995, el congreso de Oaxaca aprobó una reforma jurídica en materia electoral, que reconoció la elección municipal mediante el régimen de usos y costumbres y a la Asamblea Comunitaria como el órgano de consulta de las comunidades (ver apdo. 3.1.1.).

⁷⁷ Sobre todo si consideramos que el PRI es el de mayor presencia y fuerza en zonas indígenas.

Considerando que la asamblea comunitaria es el espacio discursivo en el que se legitima y reproducen las instituciones y las relaciones sociales y políticas, es por consiguiente, el espacio mediante el cual se expresa la voluntad colectiva para la designación de los representantes del gobierno local. Por ello se le considera el cuerpo electoral y de acuerdo con la tradicional forma de llevarse a cabo, es el campo en el que se establece el procedimiento de elección. En este proceso la asamblea pone en escena lo que con anterioridad se ha venido definiendo en la vida cotidiana de la localidad. Hombres y mujeres se preparan de antemano para designar quiénes pueden y deben ocupar no sólo los espacios de representación política y administrativa municipal sino todos los espacios de representación local en el ámbito municipal, agrario, religioso, festivo. Una asamblea comunitaria es un evento de vital importancia social, un ejemplo de expresión pública de intereses personales o colectivos y sin duda, un modelo de convivencia democrática. (Flores, 1998:7).

Se trata de una reforma que nos parece fundamental porque sentó las bases para una pluralidad jurídica en el país, que aún ahora no acaba de cristalizar. A raíz de ésta reforma, la autoridad electoral de Oaxaca enfrentó una problemática derivada de la incompatibilidad entre las disposiciones aprobadas en la constitución local y el marco jurídico constitucional, pero sobre todo por la resistencia de los partidos políticos que se negaban a perder terreno bajo el régimen consuetudinario. En el proceso electoral para la renovación de ayuntamientos en 1995, el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca optó por la conciliación en cada uno de los muchos casos donde se presentaron conflictos, como método para resolver las contradicciones. El 72% de los municipios de la entidad, es decir 412 de 570, nombraron a sus autoridades con base en sus instituciones y Sistemas Normativos propios de elección. Gracias a este reconocimiento --realizado antes de la reforma constitucional federal de 2001-- y del proceso de conciliación posterior, se logró abatir considerablemente los conflictos electorales que se presentaban en la entidad.

4.1.4. La obligatoriedad y demás competencias:

En el análisis de los alcances de los derechos colectivos que recientemente se han reconocido a los indígenas mexicanos, tanto en la Constitución Federal como en 15 de las entidades federativas, resulta muy importante revisar cómo se concibe el carácter voluntario u obligatorio de los Sistemas Normativos y a quiénes afecta, por que esta cuestión nos remite necesariamente a la discusión de quiénes son los titulares de los derechos reconocidos en la reforma constitucional.

La iniciativa de la COCOPA contenía, en su justificación de motivos, una propuesta para atender esta problemática a partir del reconocimiento de la autonomía y la libre determinación, lo que de acuerdo con el texto presentado implicaba reconocer un ámbito de aplicación, es decir el espacio de aplicación geográfico, material y personal de vigencia y validez de los derechos reconocidos. Sin embargo, como sabemos, esta propuesta fue eliminada en el texto constitucional puesto en vigor en agosto de 2001, de tal forma que no se hace mención alguna del ámbito de aplicación de los Sistemas Normativos y por supuesto tampoco hay referencia alguna a la jurisdicción personal, material y espacial de los mismos.

En cuanto hace a la *competencia personal*, el Convenio 169 define a los Pueblos Indígenas como titulares de los derechos y tomada de forma literal en la reforma del 2001(Art. 2). El texto constitucional establece que las disposiciones producto de la reforma se aplicarán “a los indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país [...] en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales [...] y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones”. Llama la atención el uso del término "descender", ya que no se estipula el contenido y en cambio si se abre una puerta de interpretación muy amplia que puede dar pie a interpretaciones diversas que lo mismo incluyan aspectos relacionados con la descendencia biológica o sanguínea hasta la mera descendencia cultural: ¿cuál es el grado de “pureza” que se pide a esta descendencia para reconocerla como titular de los derechos de los Pueblos Indígenas?, no se trata de una pregunta retórica, si consideramos la composición predominantemente mestiza de nuestro país. La reforma constitucional federal parece contener la respuesta a esta pregunta al establecer lo que en Derecho se llama *ámbito personal de validez*". La conciencia de su identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre Pueblos Indígenas”, tal y como lo señala el Convenio 169 de la OIT. La identidad es el elemento fundamental que mantiene unidos a los individuos dentro de cada etnia, ésta da el sentido de pertenencia necesario para reconocerse y ser aceptado como miembro de un grupo que comparte cultura y tradiciones y que dan sentido a la vida, tanto individual como colectivamente.

De acuerdo con Barth (1976) desde la óptica individual, la identidad étnica no es la única identidad de pertenencia ni la más incluyente, aunque muchos estudios han demostrado que en la mayor parte de las interacciones entre distintos grupos, la dimensión étnica de la identidad es siempre la más visible y la más destacada. Siguiendo la propuesta de Dorotinsky (1990), el concepto de indígena se conforma cuando el individuo se adscribe a un grupo social y éste lo reconoce como miembro, en cuyo caso las costumbres de cada grupo han servido como forma de organización y control social interno, así como para resistir y subsistir como etnia. Considero que la autoadscripción no es suficiente para establecer el ámbito personal de validez y tampoco la identidad de un individuo. Distintos autores han sugerido establecer, además, algún o algunos medios de objetivación que pueden tener un principio de presunción de verdad tales como la constancia de autoridades de Pueblos Indígenas o municipales, acta de nacimiento con mención de pertenecer a un Pueblo indígena, la declaración de testigos e, incluso, la protesta de decir verdad del interesado, por ejemplo. En 2001 parecía que el panorama iba a complicarse aún más ya que la Constitución Federal delegaba el reconocimiento de los Pueblos y comunidades indígenas en las constituciones locales estableciendo que deberían considerar los principios generales establecidos en la Constitución pero también “[...] criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”. (Art. 2). Sin embargo, prácticamente 5 años después sabemos que este temor, de algunos, era infundado y que de las 15 constituciones locales reformadas sólo la de San Luis Potosí hace referencia a estos criterios.

El ámbito personal de validez es importante porque se trata de una reforma legal que responde a la problemática indígena, pero que por estar asentada en la Constitución Política de la nación, extiende su obligatoriedad a todos los mexicanos y a los extranjeros en los casos aplicables. Así lo establece la reforma constitucional aprobada al señalar en el último párrafo del artículo 2o. Que todas las previsiones contempladas para los Pueblos y comunidades indígenas se extiende a "toda comunidad equiparable a aquellos". De nuevo, parece difícil de precisar el ámbito personal de validez de esta disposición. Esta disposición se funda en la postura de algunos teóricos que señalan que únicamente deben reconocerse derechos colectivos que puedan ser extendidos a todas las comunidades y grupos y no solamente a algunos de ellos. Para estos autores el debate sobre la temática multiculturalista debería

observar dos reglas: la primera, que los grupos deben basar sus reclamaciones en principios que estarían dispuestos a aplicar a los demás grupos (étnicos, religiosos o de otro tipo); la segunda, que las reivindicaciones de un determinado grupo deben ser juzgadas a la luz de principios que podrían ser extendidos a todos, generales (Carbonell, 2001),.

Es cierto que la reforma constitucional se fundó en la condición de los Pueblos Indígenas en sus reclamos de reconocimientos de derechos colectivos e individuales. Sin embargo, sus resultados fueron llevadas al texto de la Carta Magna, con vigencia general y afectación a la población en su totalidad a la cual se quiere considerar, bajo el principio moral de igualdad sin concebir la diversidad (Touraine,1999). De acuerdo con Noriega “[...] a los Derechos Humanos garantizados constitucionalmente pertenecen aquellos que valen para todo hombre y no están reducidos a un determinado círculo de personas (1998:21)”. Resulta evidente que este es un campo aún no resuelto, sobre el que se deberán ir bordando propuestas que mejoren los derechos reconocidos y que clarifiquen, además, quienes son los sujetos obligados.

Como muestra el siguiente Cuadro, las constituciones locales reformadas, en materia indígena, no dejan claro si las obligaciones establecidas para los Pueblos Indígenas son obligatorias o no y en qué grado, para sus miembros. Aunque parece válido concluir que las normas indígenas están destinadas a la regulación ordinaria de la vida social interna de los Pueblos Indígenas, sus comunidades y miembros, no se esclarece qué pasará si aún en conflictos internos, un indígena decide no acogerse al sistema normativo que le es propio; si se aplica o no para indígenas que han abandonado el ámbito de la comunidad y del municipio para emigrar; o si alguien que no es indígena, pero que se encuentra dentro del ámbito de aplicación del sistema normativo -en ese territorio- solicita acogerse a él, es decir cuando un no-indígena estando dentro del territorio del Pueblo indígena y teniendo un conflicto con un indígena, acepta o se ve obligado a someterse a dicha jurisdicción. Como se sabe los indígenas, suelen acogerse a uno u otro sistema de acuerdo con el caso de que se trate y de sus propios intereses, lo que forma parte de las estrategias de supervivencia (Gabbert, 2003).

Cuadro 12
De la obligatoriedad y demás competencias de los Sistemas Normativos indígenas

	Estado	Competencia Personal	Competencia Material	Competencia Espacial
1	Chiapas	... el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales		En los municipios con población de mayoría indígena
2	Chihuahua	En la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas entre miembros de un mismo Pueblo, se respetaran los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el Pueblo de que se trate		Las comunidades indígenas
3	Oaxaca			El estado reconoce a los Pueblos y comunidades indígenas... la jurisdicción que tendrán en sus territorios
4	Quintana Roo	...Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas		Comunidades indígenas
5	San Luís Potosí	No se establece		La jurisdicción indígena y sus competencias corresponden a la organización social y a los territorios donde se asientan las comunidades

Algunos autores (Irigoyen, 1999) postulan que lo natural sería que la comunidad aplique sus reglas para la regulación de tal hecho y para resolver los conflictos que se deriven del mismo porque, en principio existe el derecho de ser regulado y de ser juzgado dentro de la propia cultura. Esto permitiría, dice la autora, no dejar vulnerables a los indígenas frente al ataque ilegal de terceros y evitar que, en las comunidades, sigan interviniendo aparatos estatales que históricamente han mellado la cultura y el derecho indígenas. Sin embargo, con este mismo argumento, los terceros no indígenas exigirían que se vele por sus derechos dentro de su cultura. La única solución plausible, en estos casos, parecería ser que los hechos deberían ser considerados, y las resoluciones tomadas, a partir de una visión intercultural que permita visualizar las particularidades culturales de los involucrados en el asunto específico.

Por lo que toca a la *competencia material*, no existe ninguna limitación explícita -en el Convenio 169, en la Constitución Política Federal o en las constituciones locales reformadas- que impida a los Sistemas Normativos indígenas regular y/o conocer de cualquier materia: civil, penal o administrativa. Sin embargo, es cierto que son las propias comunidades indígenas las que suelen someter los asuntos de mayor cuantía o gravedad, sobre todo si se relacionan con hechos de sangre o narcotráfico, al Derecho Positivo y al juicio de las autoridades no tradicionales. Considero que el margen de interpretación abierto por la falta de disposiciones específicas en este sentido no contribuye a evitar los conflictos en este terreno. Salvo en algunas constituciones locales que establecen específicamente que los Sistemas Normativos indígenas podrán ser aplicados en los conflictos que sucedan al interior de las comunidades, es decir en el ámbito interno, en la mayoría no se hace especificación alguna sobre la *competencia territorial*. Es posible inferir, sin embargo, que la competencia natural para la aplicación de los Sistemas Normativos sea el espacio territorial en el que se ubican los Pueblos y comunidades indígenas. Una vez más, el margen de interpretación que se deja al arbitrio del juzgador es muy amplio ya que no se establecen los criterios, normas y procedimientos que permitan atender cabalmente los conflictos registrados fuera de la comunidad pero en el que se hayan involucrados indígenas o bienes en manos de éstos.

Ninguna de las constituciones locales reformadas establece tampoco consideraciones, normas o procedimientos que permitan resolver conflictos relacionados con la competencia temporal y menos aún se incluyen disposiciones que permitan fortalecer el respeto a las autoridades indígenas, a las resoluciones tomadas por éstas o que señalen cuáles serán las pautas de la relación entre las autoridades estatales y las autoridades indígenas. La esperanza de que las constituciones locales precisaran los derechos colectivos consagrados en la Constitución Federal, o incluso ampliaran éstos, se ha diluido con el paso de los años y con las evidencias que se han mostrado.

4.1.5. La punición

Esta categoría se refiere al alcance de las sanciones dictadas por los Pueblos Indígenas y al uso legal de la coerción. Se trata de conocer cuáles son las facultades punitivas otorgadas a los

Pueblos Indígenas en el marco de las reformas a las constituciones estatales y realizar el análisis comparativo de las disposiciones que establecen la gravedad de los casos que pueden ventilar; el rango de coerción que pueden ejercer y las penas que pueden aplicar.

Como establecimos párrafos arriba, en el Convenio 169 no existen restricciones sobre los asuntos que los Sistemas Normativos indígenas puedan conocer y solucionar por cuanto hace a la materia ni a la gravedad de los casos. Tan solo establece que los países firmantes deberán respetar los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros, pero pone como límite el definido por el sistema jurídico nacional y por los derechos humanos internacionalmente reconocidos. En lo que toca a las sanciones, el Convenio señala que en los juicios en contra de indígenas deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales y deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento (Art. 9)

En el proceso de reforma constitucional mexicano, la única iniciativa que se ocupó explícitamente de señalar los rangos de gravedad de los casos que podrían ventilarse a la luz de los Sistemas Normativos indígenas, el rango del uso de la coerción y las facultades para aplicar penas y de qué tipo, fue la que presentó el Partido Verde Ecologista (PVEM)⁷⁸. Sin embargo no fue incorporada en la reforma aprobada durante 2001.

Los Sistemas Normativos indígenas, han establecido normas y sanciones, sin tener facultades reconocidas legalmente dejando claro el hecho de que aún sin estar escritas o formalizadas tienen naturaleza jurídica. Se trata de un sistema de sanciones o castigos ante faltas y delitos cometidos por sus miembros, que no siempre coinciden con las faltas o delitos tipificados en el Derecho Positivo, lo que significa otra fuente de choques y desencuentros. Aunque algunos estudios muestran que estas sanciones han mantenido el objetivo de reconducir y reintegrar a la colectividad al individuo trasgresor de las normas comunitarias, otros muestran la manera en que las sanciones son aplicadas después de que se ha establecido alguna denuncia y sin que existan

⁷⁸ Que a la letra decía: “Los Pueblos Indígenas gozarán de autonomía para aplicar sus Sistemas Normativos en la solución de sus conflictos internos, salvo con las siguientes excepciones: a) asuntos que versen sobre una mayor cuantía de la señalada en la ley (no se establece si respecto al delito o si respecto a la sanción pecuniaria); b) asuntos que afectan el estado civil de las personas; c) sucesiones, cuando se trate de bienes de mayor cuantía que la señalada en la ley; d) Delitos que tengan una sanción privativa de la libertad mayor a dos años.

pruebas en contra de los acusados; que las penas impuestas rebasan en mucho al delito presuntamente cometido y que los castigos se aplican de manera indiscriminada contra todos los miembros de la familia acusada, aun de los recién nacidos. En otras palabras, se ha documentado que los Sistemas Normativos indígenas parecen preferir la reparación del daño y no el encarcelamiento en cierto tipo de delitos y también que -en términos generales- recurren a las autoridades estatales cuando consideran un delito grave, pero también que en algunos casos estas sanciones pueden atentar gravemente contra los Derechos Humanos y aplicar castigos que incluyen penas corporales en una variada gama que va desde los azotes hasta la muerte, por ejemplo en el caso de brujería; despojos de bienes y expulsión o negación de servicios públicos comunitarios (Harman, 1974; López Jiménez, 1996) .

La reforma constitucional federal aprobada no contiene ninguna disposición específica respecto de las sanciones que pueden imponer las autoridades de los Pueblos y comunidades indígenas en el ejercicio de sus Sistemas Normativos. Sin embargo, al establecer que los Sistemas Normativos indígenas pueden aplicarse para la solución de sus conflictos internos sujetándose a los principios generales de la Constitución y respetando las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad de las mujeres, implícitamente lo autoriza y dispone que el tratamiento específico sea asentado en la ley reglamentaria que corresponda. Evidentemente en el terreno de la aplicación de sanciones más que en cualquier otra área, es en donde se aplican las restricciones señaladas en el párrafo anterior.

Sin embargo, justo porque nuevamente se abre un gran espacio de interpretación, prevemos problemas prácticos derivados de que este reconocimiento de los Sistemas Normativos indígenas y la facultad conferida para resolver asuntos o conflictos internos, no fue armonizado con el propio texto constitucional; es decir, la reforma indígena no alcanzó a introducir una excepción al artículo de la Carta Magna que establece que "la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial" (art. 21). Únicamente estableciendo este mecanismo de excepción estaríamos ante el otorgamiento de validez jurídica a las decisiones comunitarias y status de derecho público, quedando claro que la justicia indígena no es justicia entre particulares como se ha señalado. El establecimiento de esta concordancia jurídica es urgente porque constantemente se documentan casos de autoridades indígenas que son

sometidas a juicio en tribunales oficiales debido a que aplicaron sanciones que, desde el aparato judicial, son vistas como usurpación de funciones y hasta como delitos.

Por otro lado, y como parte de la demanda de justicia plena, los Pueblos Indígenas han demandado que en los juicios penales en los que se ven involucrados, los jueces regulares establezcan sanciones que consideren sus particularidades culturales, dando preferencia a aquellas que no consideren la privación de la libertad y que, en el caso que lo hagan, ésta se realice en los centros penitenciarios más cercanos al lugar de origen con el fin de no romper el vínculo con la familia y con la comunidad. La respuesta a estas demandas fue incorporada en la reforma constitucional federal que señala: “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” (Art.18).

El Cuadro 13 presenta las disposiciones aprobadas en cada entidad respecto de las sanciones que pueden o no aplicar las autoridades tradicionales y los límites que los jueces regulares deberán observar para aplicar sanciones a los miembros de los grupos indígenas que son sometidos a su jurisdicción.

Cuadro 13

Sanciones competencia de los Sistemas Normativos indígenas y límites que deberán observar los jueces regulares al sancionar a indígenas.

	Estado	Sanciones que podrán imponer las autoridades tradicionales	Límites a las sanciones que podrán aplicar los jueces regulares
1	Campeche	No se establece	En la imposición de sanciones a miembros de los Pueblos Indígenas deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos a privación de la libertad.
2	Chiapas	No se establece	Los indígenas deberán compurgar sus penas, preferentemente en los establecimientos más próximos a sus comunidades, a fin de propiciar su reintegración a estas, como parte de su readaptación social .

Como se desprende del Cuadro anterior, es evidente la poca importancia que las legislaturas locales concedieron a estos aspectos, al grado de que ninguna de las constituciones locales establecen el tipo de sanciones que pueden aplicar las autoridades tradicional y únicamente dos constituciones locales disponen límites a las sanciones que podrán imponer los jueces regulares considerando las particularidades indígenas.

Algunos autores (Gómez, 2000), consideran que ésta es una cuestión central y proponen regular los Sistemas Normativos con el fin de esclarecer cuáles son los casos que podrán ser conocidos y resueltos por la jurisdicción indígena y en los que, por lo tanto, si podrán establecer sanciones conforme a los siguientes criterios:

- **Ámbito espacial y material de competencia en asuntos de interés colectivo o de naturaleza pública:** las comunidades indígenas, a través de sus autoridades resolverían los conflictos que se presenten en su ámbito espacial, sean o no indígenas los involucrados, cuando se trate de conflictos que afectan directamente el interés colectivo, salvo que las mismas decidan trasladarlo a las autoridades externas que correspondan en razón de la materia de que trate el conflicto o, que se trate de delitos tipificados como graves.
- **Opción de jurisdicción en asuntos individuales o privados:** si se trata de conflictos que afecten intereses individuales de las partes, sean o no indígenas y sobre hechos que tuvieron lugar en la comunidad, se entenderá que optan por la instancia indígena al solicitar su intervención y que se obligan a acatar la resolución correspondiente. Las autoridades decidirán en todo caso si aceptan la intervención en este tipo de conflictos o si lo remiten a la autoridad externa.
- **Que los asuntos o conflictos internos que deriven en delitos graves se juzgarán fuera de la comunidad (a fin de evitar conflictos mayores, sobre todo tratándose de delitos derivados de conflictos antiguos, de la presencia del narcotráfico o de si involucran a más de una comunidad, de uno o varios municipios).**

Aunque el espíritu de este conjunto de propuestas -nos dice la autora- es colocar la iniciativa del lado de los Pueblos Indígenas, para que ellos definan si participan de ella o no y con qué modalidades, lo cierto es que es en la aplicación de sanciones en donde de manera más frecuente encontramos choques entre el Derecho Positivo y los Sistemas Normativos indígenas y denuncias

de violaciones de los Derechos Humanos cometidas por las autoridades indígenas o incluso por todas las comunidades.

La falta de definiciones en este terreno tiene consecuencias delicadas ya que nuevamente se abre el espectro de la interpretación no sólo a las autoridades judiciales formales sino a las propias comunidades indígenas que decidirán cuáles son los asuntos que ventilarán al interior y cuáles serán trasladados a los jueces formales, además de las sanciones que impondrán en cada caso. Habrá que esperar, a pesar de que no existen muchos elementos para confiar en ello, que las leyes reglamentarias en materia indígena reconozcan, propicien y promuevan una verdadera comprensión y respeto de los Sistemas Normativos al mismo tiempo que, a través de mecanismos interculturales se avanza en el establecimiento de sanciones que armonicen de mejor manera con el marco internacional de los Derechos Humanos y con los derechos culturales de los Pueblos y comunidades indígenas.

4.1.6. La autonomía

Esta categoría no se refiere a la autonomía en el sentido del derecho colectivo, es decir del derecho a decidir sobre el destino y la forma de organización de los Pueblos Indígenas, sino únicamente se refiere a los alcances de las resoluciones tomadas en las disputas o conflictos, es decir si constituyen cosa juzgada o apelable. En mi opinión, y a pesar de las similitudes, en este tema es donde las iniciativas que se conocieron en el proceso de reforma constitucional federal registraron los desencuentros más significativos. ¿Cómo se validan las resoluciones tomadas por las autoridades tradicionales cuando están operando como jueces?

Enfáticamente establecemos que no se trata de validar a los Sistemas Normativos indígenas que gracias a la reforma constitucional federal se han convertido en un derecho colectivo reconocido sino, en todo caso, se trata de hacer válidas las decisiones que las autoridades tradicionales toman para resolver un conflicto al interior de las comunidades o sancionando un delito cometido. La convalidación o ratificación de lo aprobado forma parte de los mecanismos de articulación entre los Sistemas Normativos y el conjunto del orden jurídico

vigente, por lo que no se trataría de “fueros especiales” como se ha argumentado, esta característica de articulación no la tienen los fueros o tribunales especiales.

El Convenio 169 no contiene ninguna disposición específica que arroje luz sobre este aspecto. Únicamente establece que:

Los Pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos Pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces. (art.12)

La disposición anterior, que abre la posibilidad de revisión del caso y de modificación de las resoluciones emitidas, se aplicaría solo cuando las violaciones a los derechos de los individuos hubiesen sido cometidas por autoridades ajenas a las indígenas. En ese caso, ya sea a título individual o con el apoyo de sus organismos representativos, podría reclamarse la protección contra la violación cometida. En cambio, no se establece ninguna disposición que permita al indígena reclamar protección en el caso de que ese “organismo representativo”, aparentemente la propia autoridad tradicional esté siendo cuestionada. Sin embargo, es una interpretación a la que falta señalarle los procedimientos a seguir y las autoridades jurisdiccionales del Estado a quienes deberá recurrirse.

En la desechada propuesta de la COCOPA se establecía que en los asuntos atendidos por las autoridades indígenas, las decisiones serían convalidadas mediante procedimientos simples, "cuando lo solicite alguna de las partes involucradas, y en los plazos que la ley señale" y que el Estado promovería el reconocimiento de espacios jurisdiccionales a las autoridades indígenas a partir de una redistribución de competencias del fuero estatal a fin de que éstas autoridades estén en aptitud de dirimir las controversias internas de convivencia, cuyo conocimiento y resolución impliquen una mejor procuración e impartición de justicia.". La iniciativa preveía que, de no hacerlo, ninguna resolución indígena quedaría firme y se estaría desautorizando por la vía de la ley el ejercicio de un derecho constitucional. En otras palabras, la materia de la convalidación serían las resoluciones específicas de los Pueblos Indígenas de ninguna manera el derecho autonómico de "aplicar sus Sistemas Normativos".

Como ya hemos dicho, la reforma federal establece que los pueblos y comunidades indígenas podrán aplicar sus Sistemas Normativos en la regulación de conflictos internos siempre que no sean incompatibles con los principios generales del Derecho, respeten las garantías individuales, los derechos humanos y la dignidad de las mujeres. Además, remite a una Ley reglamentaria y a lo que se establezca en las constituciones locales para definir los casos y procedimientos de *validación* por los jueces o tribunales correspondientes” (art.2 A frac. II). El sutil cambio gramatical, que convierte el término original de *convalidados* en *validados*⁷⁹, suprime el imperativo jurídico y lo subordina a la voluntad discrecional de autoridades estatales y municipales. En otras palabras, la reforma aprobada reconoce los Sistemas Normativos indígenas, pero los supedita a la convalidación por la jurisdicción del Estado y no admite que tengan un ámbito de jurisdicción propio. En decir, omite la obligación del Poder Judicial de convalidar las resoluciones emitidas por las autoridades de los Pueblos Indígenas y al presentarlo solo como una posibilidad niega el estatus jurídico a sus Sistemas Normativos y a sus resoluciones.

Una tarea tan controvertida requiere puntualizaciones. De acuerdo con lo que expone Cossio el procedimiento de validación se establece para lograr el respeto a las garantías individuales y los Derechos Humanos. Sin embargo, no queda claro el procedimiento que deberá seguirse para dicha validación. Las alternativas parecen ser las siguientes: "o se deja que sean las autoridades locales las que lo hagan y con ello se rompe la idea que ha mantenido nuestra Suprema Corte respecto a la imposibilidad de que cualquier órgano ajeno al Poder Judicial de la Federación pueda declarar la inconstitucionalidad de normas generales o, por el contrario, se acepta la idea del control concentrado y se aumenta considerablemente el número de asuntos de que esos órganos deberán conocer” (en Carbonell, 2001:76). La propuesta gubernamental implica la introducción de algo como una ley de coordinación o compatibilización aún no emitida, al establecer que los procedimientos, juicios y decisiones serán convalidables en los términos que las leyes señalan, por las autoridades jurisdiccionales del Estado (Assies, 1999)

⁷⁹ Efectivamente, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, mientras que convalidar significa confirmar un acto jurídico, validar quiere decir dar fuerza o firmeza a algo, hacerlo válido

En el Cuadro 14 se concentran las disposiciones que en este sentido fueron aprobadas en cada una de las constituciones políticas comparadas.

Cuadro 14
Sobre la autonomía de resoluciones tomadas por las autoridades tradicionales de los
Pueblos y comunidades indígenas

	Estado	Validación	Procedimiento
1	Chihuahua	La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto.	Se establecerán en la Ley Reglamentaria
2	Jalisco	La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.	Se establecerán en la Ley Reglamentaria
3	Oaxaca	...La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los Pueblos y comunidades indígenas. Se reconocen los Sistemas Normativos internos de los Pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. La ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.	Se establecerán en la Ley Reglamentaria
4	Quintana Roo	...Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones; la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la zona maya del estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de magistrados de asuntos indígenas que funcionen en sala, en tribunales unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el tribunal superior de justicia.	Se establecerán en la Ley Reglamentaria
5	San Luís Potosí	La ley establecerá los casos y procedimientos para que los Sistemas Normativos que las comunidades indígenas utilizan para la solución y regulación de sus conflictos internos, sean validados por los jueces y tribunales correspondientes	Se establecerán en la Ley Reglamentaria
6	Tabasco	Las leyes secundarias establecerán los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes; y	Se establecerán en la Ley Reglamentaria

Como puede observarse en el cuadro anterior, sólo 6 constituciones locales han sido reformadas para incluir alguna disposición respecto de la validación que el Estado a través de distintas instancias hará de las decisiones tomadas por las autoridades indígenas. Los casos de Oaxaca y Quintana Roo merecen un trato diferenciado porque parecen estar avanzando seriamente en la incorporación de la pluralidad, modificando no sólo las leyes estatales sino también sus instituciones.

Destaca también el caso de la Ley de justicia indígena de Quintana Roo, emitida en 1997, con la que se crea un *Sistema de justicia indígena* con representación de los centros ceremoniales mayas. Este sistema es precedido por un Consejo de la judicatura de la justicia indígena (dependiente del poder judicial e integrado por profesionales del Derecho, indígenas y no indígenas) el cual vigila el desempeño de los jueces tradicionales, cuyas decisiones tendrán carácter de cosa juzgada. A pesar de que se trata de un avance considerable en la dotación de funciones a las autoridades tradicionales, no podemos menos que señalar que se trata de un avance muy corto en la realidad debido a que junto a esta disposición se han establecido una serie muy complicada de candados para obligar a las autoridades indígenas a ocuparse únicamente de los casos menores. Ese es el caso de los límites a la competencia de los jueces tradicionales impuesta en delitos como el abigeato cuando se trata de ganado mayor y que en delitos de orden económico se estableciera como tope la afectación patrimonial hasta por cien salarios mínimos (arts. 15 al 17). Así también resulta una limitación el que la *Ley orgánica del poder judicial del estado de Quintana Roo* no especifica el lugar que ocupan en su estructura el Consejo de la judicatura indígena y sobre todo, los jueces tradicionales.

El asunto de la validación o convalidación de las decisiones tomadas por las autoridades indígenas respecto de un conflicto interno no es menor. Si a pesar del reconocimiento de los Sistemas Normativos propios en la constitución federal y en algunas de las constituciones locales, las leyes reglamentarias establecen que las resoluciones que tomen las autoridades indígenas deberán ser sistemáticamente revisadas y validadas por los jueces regulares, se estará atentando contra la autonomía de sus resoluciones y cuestionando la validez del derecho colectivo reconocido.

Si en verdad estamos reconociendo, constitucionalmente, los Sistemas Normativos indígenas, sus juicios, procedimientos y resoluciones estarían sujetos “automaticamente” al respeto de la legislación vigente y a la revisión de los órganos jurisdiccionales que se establezcan facultados para ello. Es decir no requieren de la convalidación, validación u homologación de otra autoridad como requisito, pero podrán y deberán hacerse a solicitud de la parte afectada, cuando ésta considere que se ha violentado su derecho y esto lo podrá hacer desde su propia cultura o desde el punto de vista del Derecho Positivo vigente en el país o de los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos.

Las propuestas para la regulación de este aspecto formula Gómez (2000), parecen acertadas porque buscan colocar la iniciativa del lado de los Pueblos Indígenas, para que ellos definan si participan de ella o no, y bajo qué modalidades:

- Establecer que las resoluciones comunitarias internas tengan el nivel de primera instancia y que se presuma su carácter de cosa juzgada, siempre que en un plazo determinado no se presente inconformidad con las mismas, ante las autoridades competentes según la materia de que se trate.
- Establecer que en todos los casos, se conserva la posibilidad de apelación. Los tribunales ordinarios de primera instancia, según la materia de que se trate, sustanciarán, en calidad de apelación, las causas que, en un plazo determinado, les remitan los inconformes con una resolución comunitaria. La autoridad judicial deberá trasladarse a la comunidad donde sucedieron los hechos para recoger testimonios de manera directa y obtener la declaración de las autoridades indígenas, a la que se le dará el carácter de "informe justificado".
- Establecer la obligación de no salvar la (primera) instancia comunitaria cuando se trate de un conflicto colectivo que será presentado de manera directa ante un tribunal externo, sin que la comunidad lo haya conocido o no haya decidido declinar la competencia a favor del mismo.
- Establecer el recurso de revisión para las autoridades comunitarias frente a la instancia superior a la que hubiese desechado o modificado su resolución comunitaria. Este sería uno de los efectos del reconocimiento de la comunidad indígena como entidad de derecho público, le daría personalidad jurídica para representarla.

4.2. El acceso efectivo al Sistema Estatal de Administración de Justicia

Anteriormente, se anunció que con el fin de analizar los textos de las constituciones locales reformadas en materia indígena entre 2001 y 2005, abordaríamos dos tipos de derechos. El primero, objeto del apartado anterior (4.1) se inscribe en una dimensión colectiva en tanto que está vinculado a los derechos culturales mientras el segundo se refiere a la demanda de acceso a una mejor justicia. En el siguiente apartado desarrollo el análisis de las disposiciones reformadas con el fin de garantizar un mejor acceso a la jurisdicción del Estado por parte de los indígenas, en términos individuales. Para el análisis comparativo de las constituciones reformadas propongo dos categorías: el acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado y la prohibición de la discriminación por motivos étnicos.

4.2.1. El acceso a la Jurisdicción del Estado

En este capítulo nos hemos referido ya a la jurisdicción. Sin embargo en el primer apartado el contenido del término alude al ámbito en donde se aplica la normativa indígena mientras que aquí nos referimos a una categoría relativa al Estado y al espacio de aplicación del Derecho Positivo, ejercido sobre la población en general y que considera algunas especificaciones o particularidades cuando se aplica la población indígena. En otras palabras, se refiere a las disposiciones, mecanismos y procedimientos establecidos por el Estado para garantizar un mejor acceso de los Pueblos Indígenas al sistema de impartición y administración de justicia.

El acceso de los Pueblos Indígenas a la Jurisdicción del Estado constituye, junto con las disposiciones que prohíben la discriminación, un elemento esencial para responder de manera cabal al reclamo de los Pueblos Indígenas respecto al derecho a una justicia plena. En mi opinión, además, con todo y las dificultades que conlleva es la más real y cercana de las posibilidades. La marginación secular en la que viven los Pueblos Indígenas las condiciones de desventaja en las que acceden al sistema de impartición y procuración de justicia en el ámbito federal, estatal y municipal, plantean la necesidad de una profunda revisión del marco jurídico con el fin de garantizar mejores condiciones de acceso a la jurisdicción del Estado: a los Pueblos Indígenas, en tanto que colectivo, y a sus integrantes, en tanto que individuos. Se

trata de corregir ineficiencias e incomprensiones que se traducen en una gran injusticia en detrimentos de este sector de la población.

Formalmente los mexicanos cuentan con la protección constitucional que les garantiza el acceso a la administración de justicia en general y a la justicia penal en particular. La realidad es otra. De acuerdo con un diagnóstico ordenado por la Presidencia de la República al iniciar la administración actual, en México la impartición de la justicia penal es una ilusión que únicamente puede concretarse para aquellos que cuentan con la capacidad y los medios económicos suficientes para soportar un largo juicio; se trata de un sistema de administración de justicia sumamente reservado, arcaico e ineficiente caracterizado por su manejo a cargo de personal no profesionalizado que carece de imparcialidad, lo que favorece, por un lado, la impunidad y, por otro, la aparición recurrente de actos de corrupción, que impiden que la garantía constitucional se concrete.

Se trata de una percepción que se ve agravada debido a que los órganos judiciales son vistos como parte del mismo aparato encargado de perseguir los delitos, es decir de las Procuradurías Federal y estatales y de los distintos cuerpos de policía, de cuya mala reputación se han contagiado. El Informe sobre el Desarrollo Humano en México, destaca que una débil protección de los derechos y libertades de las personas representan serios obstáculos para el desarrollo humano. Existen dos aspectos que inciden de manera central en el ejercicio de las libertades, los derechos individuales y el desarrollo humano: la seguridad pública y el acceso a la justicia. La seguridad y la justicia son por ello aspectos considerados como “[...] consustanciales al enfoque del desarrollo humano desde la perspectiva de la libertad individual” (PNUD, 2004).

El análisis que presenta el Informe referido resalta que la falta de un sistema de justicia eficaz e imparcial que garantice el acceso equitativo a la justicia afecta la protección de los derechos y la libertad individual, y también refuerza la desigualdad, sobre todo en perjuicio de las personas que tienen menos recursos; se detalla que las instituciones de procuración y administración de justicia canalizan la mayoría de sus esfuerzos a castigar delitos de poca gravedad y la mayoría de los ilícitos sancionados son casos en los que el responsable fue

descubierto en el momento de cometer el delito (flagrancia). Asimismo, apunta que “los funcionarios relegan los casos que requieren de mayor esfuerzo de investigación para terminar con la identificación de un sospechoso” (2004:33). Esta tendencia se ve agravada por la falta de capacidad de investigación de las autoridades responsables, su escasa especialización, la insuficiencia de recursos y el alto número de casos que deben atenderse. La imparcialidad en el acceso a la justicia también requiere de atención prioritaria. Las irregularidades reportadas por población en reclusión dan cuenta de violaciones al debido proceso. Por ejemplo, 80% de los internos dijo no haber sido informado de su derecho a no declarar y 70% reportó no haber tenido un abogado durante su detención en la agencia del Ministerio Público. De acuerdo con el análisis contenido en el Informe, “quizá la razón más importante por la cual la justicia local tiene estándares de *debido proceso* tan bajo es que los jueces no cumplen apropiadamente su función en el sistema de procuración y administración de justicia penal” (2004:39).

La situación descrita se hace mucho más grave en las zonas indígenas, donde día a día el aparato judicial se vuelve en contra de esta población que por haber cometido algún delito o peor aún por desconocimiento de las disposiciones legales se ven enfrentados a un sistema y a unas reglas que no comprenden ni los entienden a ellos; la inseguridad, las disputas agrarias, la ausencia de autoridades en algunas regiones y su excesiva ingerencia en otras, el narcotráfico, los intereses generados en torno a la explotación de los recursos naturales, entre otros aspectos, asolan municipios completos atemorizando a los indígenas, participen o no en actividades ilícitas. Lo peor, es que, esta situación es vivida por los indígenas como parte del “estado natural de las cosas” y son pocos los casos en que logran oponerse exitosamente a los embates del aparato.

Algunos antropólogos señalan, con razón, que la aparente neutralidad de la ley, en especial de la ley penal, opera dentro de una concepción monista del Derecho y oculta una visión etnocentrista que incide en las prácticas policíacas, judiciales y penitenciarias, hasta el extremo de permitir que muchos indígenas sean procesados y encarcelados sin enterarse de los cargos en su contra, o que sean incluso enviados a sanatorios psiquiátricos por no responder a las concepciones de “normalidad” reconocidas por los representantes de la justicia (ver Ortiz, 1999; de León, 2001). Efectivamente, las prácticas de policías, Agentes del Ministerio

Público, abogados defensores, peritos, jueces y ministros de justicia, no se ajustan necesariamente a lo estipulado en las normas legales establecidas antes y después de las reformas constitucionales. Lo anterior se explica por varias razones: primera porque están formados profesionalmente en una concepción monista del Derecho que les imposibilita ver otros Sistemas Normativos; porque comparten una ideología dominante que apoya que juzguen a los indígenas como atrasados, ignorantes y bárbaros; porque están formados en una cultura judicial que reduce particularismos en tipologías, y por que muchos de estos operadores del Derecho, sobre todo los que atienden conflictos de zonas indígenas, realizan su trabajo en condiciones materiales que no son propicias para la actualización en cuanto a nuevas disposiciones y formas de ver a la sociedad.

Sumado a lo anterior, la persistencia de los Sistemas Normativos indígenas de facto y el reconocimiento de los que han sido objeto por lo menos en 15 estados del país, genera una discordancia entre la normatividad oficial y la indígena que configura un entramado de ficciones y fricciones legales, entre las que destacan el derecho a un intérprete en caso de manejo insuficiente del español y el de peritos que expliquen las diferencias culturales así como los derechos de los inculpados respecto a estos aspectos. El lenguaje de la pluralidad no ha penetrado en el Sistema Judicial mexicano por lo que sus operadores siguen argumentando el principio sagrado de la igualdad ante la ley y desechan considerar las particularidades culturales. Como dijimos antes, la responsabilidad legal es del Estado Mexicano, la responsabilidad política es de todos, especialmente de los afectados,

Decimos que la responsabilidad legal es del Estado mexicano porque a diferencia de los otros aspectos analizados, el Convenio 169 de la OIT si contiene un conjunto de disposiciones que establecen posturas y regulaciones sobre el derecho de los indígenas a acceder a la jurisdicción estatal y que obligan a México en tanto que Estado-miembro. Estas disposiciones señalan:

Al aplicar la legislación nacional a los Pueblos interesados deberán tomarse debidamente consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario (art. 8). Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos Pueblos en la materia (art. 9). Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos Pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales [...] y deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento (art. 10). La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los Pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos previstos por la ley para todos

los ciudadanos (art. 11). Los Pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos Pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces (art. 12)

También porque la reforma constitucional federal aprobada caminó en el mismo sentido y contempla un conjunto de disposiciones que establecen el derecho de los Pueblos Indígenas para acceder plenamente a la jurisdicción del estado y garantiza que en todos los juicios, individuales o colectivos, se tomarán en cuenta sus costumbres y particularidades culturales; se contará con intérpretes y con defensores que conozcan la lengua y cultura del indígena inculgado

Cuadro 15 **Disposiciones que garantizan el acceso de los indígenas a la jurisdicción del Estado**

	Estado	Disposiciones
1	Campeche	Las leyes garantizaran a los Pueblos Indígenas asentados en el territorio estatal su efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En todo juicio en donde sea parte una comunidad o un individuo indígena, deberán tomarse debidamente en cuenta su identidad, cosmovisión, prácticas culturales, usos y costumbres. El juicio deberá llevarse a cabo, preferentemente en su lengua o, en su defecto, con la asistencia de traductores suficientemente capacitados. En los conflictos por límites agrarios, el Estado, dentro del ámbito de su competencia, promoverá la conciliación y concertación entre las partes para darles una solución definitiva, con la participación activa de las autoridades indígenas de los núcleos agrarios.
2	Chiapas	En todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomara en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones. Los indígenas tendrán el derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura.
3	Chihuahua	En todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena las autoridades tomaran en cuenta sus usos, costumbres y prácticas jurídicas.
4	Durango	Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte (los indígenas), 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.
5	Hidalgo	(los grupos sociales de culturas autóctonas, tienen derecho a:) que se consideren tales rasgos culturales en la justipreciación de los hechos en que participen, mediante criterios de equidad. La ley garantizara a sus componentes...el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. Los poderes del estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomaran en cuenta las prácticas y las costumbres jurídicas de las comunidades indígenas en los términos que las propias leyes establezcan.

Cuadro 15 (Cont...)
**Disposiciones que garantizan el acceso de los indígenas a la
jurisdicción del Estado**

	Estado	Disposiciones
6	Jalisco	(Los Pueblos Indígenas tienen derecho a:) 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 tenga conocimiento de su lengua y cultura.
7	Oaxaca	La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el estado brinda a todos sus habitantes. En los juicios en que un indígena sea parte, las autoridades se asegurarán que de preferencia los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia. En los conflictos de límites ejidales, municipales o de bienes comunales, el estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades comunitarias de los Pueblos y comunidades indígenas.
8	Quintana Roo	La ley ...garantizara a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.
9	San Luís Potosí	El estado garantizara a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del mismo. Para garantizar este derecho, en los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbres y especificidades culturales. Las personas indígenas tendrán derecho a contar durante todo el procedimiento, en el auxilio de un traductor y un defensor que tengan conocimiento de su lengua y cultura. Tratándose de personas indígenas, los defensores sociales deberán hablar y escribir, además del idioma español, la lengua del grupo étnico al que las mismas pertenezcan
10	Sinaloa	La ley ...garantizara a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.
11	Sonora	El Estado... proveerá lo necesario para garantizarles (a los Pueblos Indígenas) el efectivo acceso a la jurisdicción estatal, procurando consolidar los rasgos de nuestra nacionalidad.

Cuadro 15 (Cont...)
**Disposiciones que garantizan el acceso de los indígenas a la
jurisdicción del Estado**

	Estado	Disposiciones
12	Tabasco	También se les reconoce su derecho a tener acceso pleno a la jurisdicción del estado, por lo que en todo procedimiento y juicio en que una de las partes o ambas sean una comunidad o un indígena, las autoridades respectivas deberán considerar sus costumbres y especificidades culturales. En consecuencia, tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento en su lengua, dialecto y cultura. Las leyes secundarias, atendiendo lo señalado en los cuatro primeros párrafos del artículo 2 de la Constitución federal y a esta constitución, reconocerán a los Pueblos y comunidades indígenas existentes en la entidad, su ubicación dentro del territorio estatal, así como los lineamientos a que se sujetaran los derechos que como tales se les reconoce. Dichas leyes deberán ser traducidas, impresas y publicadas en las diversas lenguas de los Pueblos o comunidades indígenas de que se trate.
13	Veracruz	La ley [...] garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley.

Por disposición de la propia reforma federal, los congresos estatales están obligados a revisar sus constituciones y a concretar en ellas los derechos colectivos consagrados lo que, evidentemente, abre las posibilidades para ampliar o reducir los derechos reconocidos. El Cuadro 15⁸⁰, incluido líneas arriba, muestra cuáles fueron las disposiciones que para acceder a una mejor jurisdicción del Estado se aprobaron en las constituciones locales reformadas en el período 2001-2005. Como puede observarse, es en este tipo de disposiciones, inscritas en una concepción monista y no multicultural, en las que los legisladores se mostraron más generosos y por ello parece claro que es en este terreno en el que los indígenas tienen mayores posibilidades de ver atendidas sus demandas de acceso a la justicia.

De las 15 constituciones locales reformadas, 13 consignan la obligación de garantizar el acceso a la jurisdicción del estado y remiten a las Leyes reglamentarias la responsabilidad de establecer los procedimientos correspondientes. Asimismo, establecen la obligación de

⁸⁰ Nuevamente, recuerdo al lector que de las 15 constituciones locales reformadas, en cada cuadro únicamente incluí las que observaron alguna modificación en el tema específico abordado

considerar la identidad, cosmovisión, prácticas culturales, usos y costumbres de los Pueblos Indígenas, en los juicios en los que éstos se vean involucrados. En ocho casos, se establece el derecho de los indígenas de contar con un intérprete que, conociendo sus prácticas culturales y su idioma, puedan constituirse en puentes que coadyuven a una mejor impartición de justicia. En dos, se establece que, de preferencia, los juicios deberán llevarse a cabo en la lengua indígena y también, en dos casos se establece la conciliación como la vía para atender conflictos por tierras entre comunidades indígenas.

En relación a las penas que desde el Estado y a la luz del Derecho Positivo, se imponen a indígenas sentenciados, en México no se ha atendido lo dispuesto en el artículo 10 del Convenio 169 respecto a que al castigar un delito se le de preferencia a sanciones distintas al encarcelamiento. En México no hay iniciativas, legislación reglamentaria, sentencias y mucho menos jurisprudencia fundadas en éstas recomendaciones.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el INI han documentado numerosos casos de presos indígenas, que se encuentran privados de su libertad por el hecho de desconocer el idioma español o de comprenderlo someramente. El concepto de “readaptación” del derecho penitenciario oficial no contempla las necesidades culturales de los reos indígenas por lo que gran parte de las quejas formuladas por éstos, se refieren a violaciones en el debido proceso, solicitudes de beneficios de libertad, quejas de incumplimiento de consideraciones legales hacia los indígenas y a discriminación.

En cambio la reforma constitucional federal incluyó en el artículo 18, disposiciones relativas al sitio dónde se deben expiar las penas de encarcelamiento. Aunque la iniciativa de la COCOPA señalaba la posibilidad de purgar las penas en “su comunidad o domicilio”, el texto aprobado en 2001, dice: "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"⁸¹. Se trata de

⁸¹ En un sistema penitenciario en donde la rehabilitación o reinserción social es un asunto en el que se alcanza muy poco éxito, la posibilidad de cumplir con las penas privativas de la libertad en los establecimientos más cercanos al domicilio del sentenciado tiene muchas ventajas y ayuda significativamente a propiciar las condiciones para la reintegración a la comunidad

una reforma que no beneficia exclusivamente a los indígenas, sino que protege y beneficia a todos los mexicanos y que es considerado como uno de los aspectos más positivos, al menos en su intención, que contiene la reforma constitucional aprobada. El Cuadro 16 muestra cuáles fueron las disposiciones que se establecieron en los dos únicos estados que reformaron el aspecto relativo al tipo de penas y el encarcelamiento, en su constitución.

Cuadro 16
Disposiciones sobre el tipo de penas aplicables a los indígenas

Estado	Disposiciones sobre el tipo de penas	Disposiciones relativas al encarcelamiento
Campeche	En la imposición de sanciones a miembros de los Pueblos Indígenas deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos a privación de la libertad	
Chiapas		Los indígenas deberán cumplir sus penas, preferentemente en los establecimientos más próximos a sus comunidades, a fin de propiciar su reintegración a estas, como parte de su readaptación social.

Como se muestra en el cuadro, únicamente Campeche estableció disposiciones relacionadas con el tipo de penas, y Chiapas asentó que preferentemente las penas privativas de libertad deberán cumplirse en establecimientos cercanos a sus comunidades. Indudablemente, en lo que toca al acceso a la jurisdicción del Estado al igual que en los otros aspectos analizados, aún falta mucho por hacer.

Uno de los problemas que prevemos se refiere a la preparación y actualización de los abogados defensores, de los Agentes del Ministerio Público (representantes de la parte acusadora y del Estado) y de los jueces -presumiblemente expertos del derecho nacional- en las nuevas disposiciones, metodologías y técnicas adecuadas para interpretar y aplicar la legislación positiva de México. Sin embargo, no podemos ignorar la complejidad que resulta

de la diversidad étnica y multicultural que existe en México como resultado de la coexistencia de 62 etnias y de la cantidad de lenguas indígenas.

Parece evidente que se presentarán grandes dificultades puesto que para conocer una costumbre o un uso indígena y validarlo se requiere primero identificarlo como tal en el contexto social, cultural y lingüístico del grupo en el cual dicho uso se origina, analizar si es reconocido normativamente por un grupo determinado, o bien correlacionarlo con el orden jurídico nacional para determinar su validez. Las bases se han sentado y los jueces pueden y deben contar con el apoyo de peritos o expertos, lo cual traerá un problema adicional derivado del sesgo del juzgamiento a través de terceras personas, en un asunto tan delicado como lo es el de la valoración particular de la calidad de lo jurídico y permitido como apreciación personal del jurista. En un futuro, también las reformas legislativas de los Códigos Penales y de Procedimientos, Federal y estatales, deberán tomar en cuenta no sólo al 18 Constitucional, sino lo establecido en el Convenio 169 de la OIT para que, cuando se impongan sanciones a miembros de los Pueblos Indígenas, se tenga en cuenta las características económicas, sociales y culturales de los sancionados, privilegiando sanciones distintas al encarcelamiento.

Cabe señalar, sin embargo, que se han dado pasos a fin de mejorar las condiciones en que los indígenas acceden a la jurisdicción del estado y que estas reformas han considerado algunas de las disposiciones contenidas en el Convenio 169, por lo que aún antes de la reforma constitucional federal, se han adecuado diversas disposiciones legales. En materia agraria por ejemplo se estableció que las tierras indígenas deberán protegerse en los términos de la propia ley reglamentaria y que *los Tribunales Agrarios suplirán la deficiencia en los planteamientos de derecho que hagan los indígenas*⁸². Gracias a esto, los grupos indígenas tienen derecho a ser asesorados, asistidos y representados por la Procuraduría Agraria en sus reclamaciones y promociones ante diversas dependencias y autoridades federales, estatales y municipales.

Las adecuaciones más trascendentes se han hecho en materia penal. Así, en el Código Penal Federal se establece que para fijar las penas y medidas de seguridad que se estime justas y procedentes... (Si el inculpado) *perteneciere a un grupo étnico indígena, se tomarán en*

⁸² Artículo 164 de la Ley Agraria

cuenta, además, sus usos y costumbres (artículo 52). En el Código Federal de Procedimientos Penales se estableció la obligación procesal de señalar el grupo étnico indígena al que pertenece el inculpado (artículo 95) y cuando el detenido *fuere un indígena que no hable castellano, se le designará un traductor* (artículo 128). Durante el proceso de instrucción, el tribunal que conozca del proceso deberá observar las circunstancias peculiares del inculpado, allegándose datos para conocer, entre otros aspectos, *la pertenencia del inculpado, en su caso, a un grupo étnico indígena y las prácticas y características que como miembro de dicho grupo pueda tener* (artículo 146). También se estableció que, cuando se trate de un miembro de un grupo étnico, deberá allegarse dictámenes periciales, a fin de que el juzgador ahonde en el conocimiento de la personalidad (del inculpado) y capte su diferencia cultural respecto a la cultura media nacional” (artículo 220 bis), entre otros derechos.

En materia educativa, la Ley General de Educación establece que se promoverá, mediante la enseñanza de la lengua nacional -el español-, un idioma común para todos los mexicanos, sin menoscabo de proteger y promover el desarrollo de las lenguas indígenas (art.7, fracción IV). Como se muestra en el cuadro 17, después de la reforma constitucional de 2001, se intensificó la producción legislativa y se realizaron reformas a numerosas leyes, códigos y reglamentos federales y estatales a fin de establecer una mejor concordancia con lo establecido en el texto constitucional.

Cuadro 17
Cambios constitucionales, leyes y reglamentos reformados entre 2001 y 2005

	Cuerpo legal	Entrada en vigor
1	Reforma constitucional.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Agosto de 2001.
2	Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México.	Publicada en la Gaceta del Gobierno el 10 de septiembre de 2002.
3	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2002.
4	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2002.
5	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2002.
6	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2002.
7	Decreto por el que se expide la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003.
8	Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 2003.
9	Decreto por el que se crea la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos y Comunidades Indígenas.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003.
10	Reforma a la Ley General de Educación.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003.
11	Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 2003.
12	Decreto por el que se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se abroga la Ley de creación del Instituto Nacional Indigenista.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003.
13	Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003.

Cuadro 17 (Cont...)
Cambios constitucionales, leyes y reglamentos reformados entre 2001 y 2005

	Cuerpo legal	Entrada en vigor
14	Reforma a la Ley Federal de Entidades Paraestatales.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2003.
15	Decreto por el que se expide la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003.
16	Ley de Planeación.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2003.
17	Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2003.
18	Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2003
19	Reforma al artículo 9 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.	Publicada en el Periódico Oficial de la Federación el 11 de julio de 2003.
20	Acuerdo numero A/067/03 del Procurador General de la República, por el que se crea la Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas, y se establecen sus funciones.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de julio de 2003.
21	Ley Reglamentaria del artículo 9 de la Constitución Política del Estado, sobre Derechos y Cultura Indígena de San Luis Potosí.	Publicada en el Periódico Oficial el 13 de Septiembre de 2003.
22	Decreto por el que se reforman los artículos 83 y 83 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2003.
23	Decreto por el que se reforman los artículos 1, 2, 4, 36, 51, 64, 65, 71 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.	Publicada en el Periódico Oficial el 15 de noviembre de 2003.
24	Ley General de Desarrollo Social.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004.
25	Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 83 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 2004.
26	Decreto por el que se expide la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004.
27	Decreto por el que se reforman los artículos 2, 9 y 110 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.	Publicada en el Periódico Oficial el 22 de febrero de 2004.
28	Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas .	Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2004.
29	Constitución Política del Estado de Jalisco	Publicada en el Periódico Oficial el 29 de abril de 2004

Cuadro 17 (Cont...)
Cambios constitucionales, leyes y reglamentos reformados entre 2001 y 2005

	Cuerpo legal	Entrada en vigor
30	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Premios Estímulos y Recompensas Civiles.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 2004.
31	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004.
32	Ley de Asistencia Social.	Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004.
33	Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit.	Publicada en el Periódico Oficial el 18 de diciembre de 2004.
34	Decreto por el que se reforman los artículos 28 y 48, y se adiciona por un lado una fracción XXXVII al artículo 3o. y por otro los artículos 47 BIS y 47 BIS 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. (vinculante)	Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de febrero de 2005.
35	Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.	Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Marzo de 2005. (surte efectos a los 30 días hábiles siguientes 3 de mayo de 2005)

Como puede observarse y a pesar de que, en todas las constituciones locales reformadas en materia indígena, se establecen que los procedimientos para concretar los derechos reconocidos serán desarrollados en las leyes reglamentarias, durante el período que se estudia únicamente se aprobaron las correspondientes a tres entidades: Estado de México, Nayarit y San Luis Potosí. Analizar el contenido de cada una de ellas será objeto de otro trabajo.

Aunque no podemos menos que reconocer que se están realizando esfuerzos para reconocer nuevos derechos colectivos a los Pueblos Indígenas y para concretar efectivamente los derechos de que disponen como mexicanos, también resulta innegable que este esfuerzo se ha hecho de espaldas a la participación de los Pueblos indios. En esa perspectiva es comprensible la preocupación de algunos antropólogos por lo que han denominado el multiculturalismo oficial, es decir por una retórica legal de la diversidad caracterizada por una intensa producción de textos legislativos en los que se reconocen derechos que no se concretan porque: no se establecen los mecanismos procedimentales correspondientes; no se difunden los nuevos derechos y mecanismos para realizarlos entre la población interesada; no se forman

recursos humanos que compartan una nueva valoración del Derecho y de la relación entre el Estado y los grupos indígenas y porque se aprovecha el aparente desinterés de los indígenas.

Insistimos que la responsabilidad corresponde por supuesto al aparato legislativo federal y local que genera un conjunto de normas, establecidos en los distintos textos legislativos, sin consultar con los Pueblos Indígenas. También, por supuesto, corresponde al gobierno de la república en tanto que oficialmente es el garante del cumplimiento del Convenio 169 y de las disposiciones que éste contiene respecto de la obligada consulta a los Pueblos Indígenas, pero también es responsabilidad de los Pueblos Indígenas y de las organizaciones civiles y sociales que los apoyan, que han optado por mantenerse al margen de esta actividad y del uso de los recursos legales disponibles para impugnar las nuevas disposiciones que les afectan.

4.2.2. La prohibición a la discriminación por motivos étnicos

Entendemos como discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas. Asimismo, en el concepto incluimos la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones.

La discriminación parece ser una acompañante fiel en la historia de las sociedades; en numerosas ocasiones la discriminación se torna en violencia y cuando no es así, de cualquier manera es un elemento que confronta a la sociedad y la divide. Cualquier persona puede discriminar o ser discriminada en tanto que reúne características que el otro considera raras, negativas y sobre todo inferiores a las propias; algunas de estos rasgos pueden ser individuales o ser identificados como característicos de un grupo al que se rechaza. Muchos grupos han sufrido de manera sistemática tratos que atentan contra sus derechos, entre ellos destacan las mujeres, los indígenas, las niñas, niños y adolescentes, las personas con discapacidad, los viejos, las personas con creencias religiosas diversas y con preferencias sexuales diferentes. Se

trata de grupos que son excluidos de la sociedad y han padecido tratos desiguales, que los perjudican y los mantienen al margen del ejercicio de sus derechos.

A pesar de que desde 1960, México ha suscrito un conjunto de convenios, tratados y convenciones internacionales promovidos por la ONU en contra de la discriminación⁸³, y que ha declarado su intención de firmar otros instrumentos internacionales en el mismo terreno, lo cierto es que en la lucha contra la discriminación se ha hecho poco. Apenas en 2001 y como parte del paquete de reformas constitucionales se estableció una disposición explícita en contra de la discriminación:

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 ese solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. *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* (art.1. Constitución Política Federal).

La sociedad mexicana no se reconoce a si misma como una sociedad que discrimina. Por eso, para muchos resultó una sorpresa muy desagradable los resultados que arrojó la “Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación”,⁸⁴ organizada por la Comisión Nacional para prevenir la discriminación (CONAPRED) a finales del 2005. Los resultados que se enlistan en la Encuesta (aplicada en más de 5 600 hogares) muestran que uno de los grupos más afectados por la discriminación es indudablemente el de los indígenas:

- 43.3% de los encuestados opina que los indígenas siempre tendrán limitaciones sociales por sus características raciales.
- 34.1% piensa que lo único que tienen que hacer los indígenas para salir de la pobreza es no comportarse como indígenas

⁸³ Entre los que destacan: el *Convenio No. 111 de Naciones Unidas, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación* (1960); la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*, (1962); la *Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial* signada (1969); la *Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial*, (1975); la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, (1981) y la *Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación fundadas en la Religión o en las Convicciones* (1981)

⁸⁴ La Jornada, 17/05/2006.

- 40% de la población encuestada, estaría dispuesta a organizarse con otros para impedir a un grupo de indígenas establecerse cerca de su comunidad

Se trata de una discriminación que tiene serias implicaciones sociales y de la que los indígenas se saben objeto, ya que como la misma encuesta señala:

- 9 de cada 10 indígenas opinan que existe discriminación en su contra
- 90.3% de los indígenas encuestados opinan que tienen menos oportunidades que el resto de los mexicanos
- 3 de cada 4 indígenas opinan que tienen menos oportunidades para ir a la escuela
- 2 de cada 3 indígenas opinan que tienen nulas posibilidades de mejorar sus condiciones de vida
- 45% de los indígenas encuestados opinan que no se les han respetado sus derechos debido a su condición de indígenas
- 1 de cada tres indígenas ha sido sujeto de discriminación en el último año
- A 1 de cada 5 indígenas les ha sido negado el empleo por ser indígena
- Las entidades con mayor proporción de población indígena, tales como Puebla, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se ubican en los últimos cinco lugares de la clasificación del Índice de Desarrollo Humano a nivel nacional.
- De los 368 municipios de alta marginación en el país, 209 son de población mayoritariamente indígena.
- El municipio con menor índice de desarrollo humano es eminentemente indígena y se ubica en Oaxaca. Se trata de Coicoyán de las Flores y su puesto en el índice es equivalente al que existía en promedio en el país en 1937.
- Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, los índices de desarrollo en materia educativa de la población de habla indígena muestran un rezago notorio respecto de los promedios nacionales: 75% no ha terminado la primaria (frente a 36% del promedio nacional), y la eficiencia terminal es de 65% (frente a 85% del promedio nacional).
- Más de 50% de las viviendas ubicadas en regiones indígenas no tiene electricidad, 68% carece de agua entubada, 90% no tiene drenaje y 76% tiene piso de tierra.
- Entre la población indígena la mortalidad infantil sigue siendo el doble del promedio nacional (48.3 por cada 1,000 frente a 28.2 por cada 1,000)

La encuesta colocó nuevamente en las primeras páginas de los periódicos lo que ha sido un reclamo de los Pueblos Indígenas desde hace muchos años, la discriminación de la que son objeto. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Indigenista (INI) y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI), organismos civiles y organizaciones indígenas han denunciado en diversas ocasiones los numerosos casos de presos indígena que pasan años encarcelados sin juicio ni sentencia y, en ocasiones, también sin acusación o demanda en su contra. Para muchos, la explicación de la discriminación por motivos étnicos debe buscarse en la herencia colonial y en la percepción ambivalente que en México se tiene de esta diversidad: los indios como protagonistas de un pasado glorioso cuyas culturas alimentaron la identidad nacional versus la persistencia de los grupos indígenas actuales que son percibidos como elementos que obstaculizan el desarrollo nacional y que constituyen, en el mejor de los casos, un reto para que la acción pública los lleve de la mano a un nuevo estadio al que deberán entrar siempre que se despojen de su identidad como indígenas. Más allá de la realidad mostrada por las estadísticas, sabemos que la discriminación ha deparado consecuencias trágicas sobre la vida personal y colectiva de los indígenas pues dificulta su acceso a la justicia y a los servicios públicos; limita su participación y representación política en los distintos ámbitos y órganos de gobierno; produce y amplía la pobreza y la marginación, y obstaculiza la democracia.

La discriminación contra los indígenas es un fenómeno cultural y social que se ha ejercido por la sociedad misma y también por el poder público y las instituciones. Las consideraciones que el sistema de procuración y administración de justicia hace en los casos indígenas, coloca a éstos en una posición de franca desventaja frente al resto de los ciudadanos del país. Se trata de una mirada discriminadora que revitaliza las viejas categorías de rústico, ignorante y menor, culturalmente atrasados y en situación permanente y natural de miseria.

Muy recientemente, sin embargo, empiezan a aparecer algunas luces en el ámbito legal para combatir la discriminación contra los indígenas. Además de la reforma constitucional, México cuenta desde 2003 con una “Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación”, que establece los procedimientos para identificar las conductas discriminatorias que deben prevenirse y

combatirse cuando atentan contra los diferentes grupos que las padecen y establece acciones y mecanismos para erradicar la discriminación. La creación del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación parece conformar, con los elementos anteriores, el primer paso firme para el combate de la discriminación en México que empieza por la toma de conciencia de este rasgo de la sociedad.

Como muestra el Cuadro 2 (ver pag. 172), algunas de las entidades federativas realizaron reformas constitucionales en contra de la discriminación a pesar de no haber realizado reformas en materia indígena: Coahuila, Guanajuato, Morelos y Tamaulipas. Otros estado, comparados en el Cuadro 18, incluyeron alguna disposición en este sentido en la reforma indígena emprendida, reconociendo tácitamente que estos grupos son los más afectados.

Cuadro 18
Disposiciones contra la discriminación contenidas en las reformas indígenas

	Estado	Sobre la discriminación
1	Campeche	El Estado garantiza que la convivencia entre los habitantes de la entidad se realice en un marco de respeto y valoración a la diversidad cultural y regulará mecanismos de sanción contra actos de discriminación hacia los Pueblos Indígenas sus integrantes.
2	Chiapas	Se prohíbe toda forma de discriminación de origen étnico o por razón de lengua, sexo, religión, costumbre, o condición social. La contravención a esta disposición será sancionada en los términos de la legislación penal vigente. Los derechos de los indígenas que esta Constitución consagra deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia, y serán, además, garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.
3	Durango	En el Estado de Durango, queda prohibida toda discriminación motivada por <i>origen étnico o nacional...</i> o cualquier otra que atenta contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas
4	Jalisco	El estado y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier practica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinaran 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.
5	Oaxaca	La ley reglamentaria castigara las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el estado
6	San Luís Potosí	Queda prohibida toda discriminación por origen étnico, o que por cualquier otro motivo atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas

Debido a que en la mayor parte de los estados en que se realizaron reformas constitucionales en materia indígena, aún no se formulan y/o aprueban las leyes reglamentarias, estas disposiciones no dejan de ser un catálogo de buenas intenciones que sólo podrán concretarse cuando existan las disposiciones legales que permitan reclamar --ante las instancias correspondientes- los actos discriminatorios cometidos en contra de un individuo o grupo social.

Como en otros casos arriba comentados, tienen razón los constitucionalistas que argumentan que estos derechos ya pueden ser reclamados, independientemente de la existencia o no de leyes reglamentarias, ateniéndose a los Principios Generales del Derecho, y a los principios de Supremacía e inviolabilidad de la Constitución⁸⁵. Argumentan también que el Constituyente es el órgano jerárquico superior y que no se puede alegar incompetencia debido a que no se han desarrollado las normas constitucionales derivando en leyes reglamentarias o sistemas procedimentales, porque al hacerlo estarían conculcando derechos, colocándose por encima del constituyente y derogando, en los hechos, las normas aprobadas. Sin embargo, y lo prueba en México la inexistencia de casos y de jurisprudencia en este terreno, se trata de una cuestión que está íntimamente ligada al desarrollo de la democracia, a la escasa cultura política en general y constitucional en particular que habrán de desarrollarse para modificar esta percepción en toda la población y muy concretamente en los indígenas. Sin embargo, como hemos comentado a lo largo de este trabajo, los grupos indígenas se han juridicalizado y es previsible que en breve hagan uso de estos recursos para la defensa de sus derechos individuales y colectivos, como ya lo han hecho en otras ocasiones.

⁸⁵ (Art. 133 y 136 de la Constitución Política Federal).

CONCLUSIONES.

EL PLURALISMO LEGAL EN MEXICO: UN DEBATE INCONCLUSO

Durante las últimas tres décadas, en México ha ido adquiriendo legitimidad el proyecto de construir una sociedad que reconozca la pluralidad étnica como dimensión básica para la nueva organización del Estado democrático y como potencial y riqueza fundamentales para la edificación de un futuro mejor (Bonfil, 1988). Además, de no reconocerse derechos diferenciados que surgen de las propias culturas de los pueblos, el Estado no podrá garantizar una inserción plena de los Pueblos Indígenas, que reduzca la vulnerabilidad de los grupos afectados, y que les dé cabida dentro de un marco democrático de interacción. Como señala Xóchitl Gálvez, no podemos olvidar que: "es del conocimiento general que los indígenas constituyen un sector altamente vulnerable a la violación de sus derechos y que es un reclamo generalizado de este sector, la justicia, por factores históricos y estructurales que impiden un acceso pleno y efectivo a la jurisdicción del Estado" (Gálvez, 2000: 9). Entre estos factores encontramos los rezagos sociales, económicos y políticos acumulados; la discriminación sociocultural de la que son objeto; el desconocimiento de la legislación nacional y, por ende, de sus derechos ciudadanos; el insuficiente manejo del español que los inhibe para defender sus derechos; el desconocimiento y desprecio de los profesionales del derecho y de las autoridades encargadas de procurar e impartir justicia hacia este sector de la población, tanto en lo que se refiere a las culturas y a la diversidad que enfrentan como a la necesaria actualización jurídica a partir de la emisión de nuevos instrumentos legales tales como el Convenio 169 o las disposiciones de Naciones Unidas aceptadas por el aparato de gobierno.

Los Pueblos Indígenas reclaman al Estado Mexicano el respeto efectivo de sus derechos individuales como mexicanos y el reconocimiento de un conjunto de derechos colectivos vinculados a la cultura y a las identidades: el respeto a sus lenguas; el reconocimiento de un ámbito territorial propio que, desde luego, va más allá de la demarcación de las tierras como parcelas o unidades productivas para abarcar un espacio de reproducción física y cultural; el derecho a decidir sobre sus recursos naturales pero también sobre los proyectos y programas que les afectan; el reconocimiento de facultades y competencias para preservar, enriquecer, cambiar o ajustar sus recursos sociocultural; el derecho a ser representados y escuchados en las diversas instancias, órganos y niveles de gobierno; el derecho a elegir a sus autoridades con

sus métodos tradicionales y la capacidad de sus órganos y autoridades para realizar las tareas de gobierno y de impartición de justicia que han venido ejerciendo al margen del Derecho Positivo y en el marco de sus propios Sistemas Normativos. En otras palabras, se trata de ampliar los derechos y prerrogativas que les corresponden en tanto Pueblos Indígenas sin que esto signifique renuncia o menoscabo a sus derechos individuales en tanto que mexicanos (Díaz, 2001).

De entre todos los derechos colectivos reclamados tomé como eje el reconocimiento del derecho a los Sistemas Normativos, por constituir junto con la exigencia de garantías para el acceso a la Jurisdicción del Estado, un elemento fundamental de la demanda de “justicia plena” para los Pueblos Indígenas, campo que debido a mi formación profesional me interesa particularmente. El problema seleccionado resultó ser parte de un entramado filosófico, político y jurídicamente muy complejo que me enfrentó a la necesidad de deconstruir los elementos que conformaban mi propia percepción de lo indígena para reconstruir a un sujeto social en movimiento, que está resignificándose de manera permanente.

Cuando este trabajo era apenas un proyecto me propuse reunir, seleccionar, ordenar y analizar información que pudiera arrojar alguna luz sobre el conocimiento de los Pueblos Indígenas para: “Entender la construcción del sujeto indígena -como parte de la diversidad cultural- en el discurso constitucional mexicano, a partir del reconocimiento del derecho a un Sistema Normativo propio, en las Constituciones Políticas de las distintas entidades federativas durante el período 2001-2005”.

El periodo 2001-2005 desde el cual realicé la presente investigación, me obligó hacer un recorte de la realidad para hacer un ejercicio de análisis comparativo entre las constituciones locales reformadas en materia indígena, los contenidos de la reforma federal y el Convenio 169 de la OIT en tanto que instrumento internacional que enmarca las obligaciones suscritas por México hacia los Pueblos Indígenas. El trabajo fue guiado por un conjunto de preguntas sobre los Sistemas Normativos indígenas que fueron formuladas en la introducción y entre las que destaco las siguientes: ¿Cuáles han sido las reivindicaciones de los movimientos indígenas en torno al reconocimiento de sus derechos colectivos en el ámbito internacional, nacional y

local y que lugar ocupa en este catálogo, el reclamo de reconocimiento de los Sistemas Normativos propios?; ¿Cuáles son las propuestas y respuestas de los distintos actores –los ejecutivos, federal y estatales, los congresos legislativos locales, los grupos indígenas afectados, los partidos políticos y la sociedad- en torno a las reivindicaciones indígenas, especialmente las que se refieren al reconocimiento al derecho a Sistemas Normativos propios? ¿Existe un Derecho Indígena? ¿Cómo se encuentran y enfrentan el Derecho Positivo y los Sistemas Normativos indígenas en los ámbitos estatales? ¿Cuáles son las perspectivas de las reformas indígenas en lo que toca al ejercicio de los Sistemas Normativos propios? Más que respuestas definitivas y conclusiones del trabajo realizado -no parece pertinente llamarlas así cuando se trata de un proceso inacabado desde cualquier perspectiva- me parece adecuado consignar algunas reflexiones relacionadas con la convivencia entre el Derecho y los Sistemas Normativos Indígenas y sobre las perspectivas posibles del pluralismo jurídico en México.

Como resultado de esta investigación y después de haber revisado (en el capítulo I) las distintas posturas que debaten en este tema entendemos que los Sistemas normativos son el conjunto de formas simbólicas y materiales de organización y regulación social que se dan las colectividades humanas. Sin embargo, parece claro que a diferencia del Derecho Positivo -que opera en las sociedades complejas y que se define como el conjunto de normas producido por el Estado para regular la conducta humana en sociedad, valiéndose de un aparato especializado de la esfera de gobierno (constituido por el poder legislativo), que atiende a criterios de precedencia jerárquica, cronológica o especializada por materia, y que cuenta con mecanismos y procedimientos explícitamente señalados y aprobados para los casos de conflicto y que puede ser impuesto coercitivamente a toda persona por el poder público (judicial) a efecto de reconocerle sus derechos y señalarle sus obligaciones (García M, 1983:9)- los Sistemas Normativos indígenas son producto de la creación de normas específicas que son a su vez el resultado de una forma concreta de ver el mundo, de la cultura, pero también de la recreación de normas provenientes del derecho nacional que son interpretadas y aplicadas de forma distinta, que son reconfiguradas.

Se trata de sistemas de regulación que han debido resistir, adecuarse o perecer ante los embates de la dominación y que se han conformado en relación constante con el derecho

estatal, es decir de sistemas de regulación social que sólo se configuran en oposición al Derecho Positivo. En otras palabras, los Sistemas Normativos de los Pueblos Indígenas, son construcciones culturales cuya vigencia revela sin duda su eficacia para la regulación y el control social, y su capacidad para adecuarse a los procesos sociales como reagrupaciones heteróclitas de mitos, tradiciones, creencias, políticas y normas caducas y vigentes; que aprovechan las contradicciones y antinomias entre reglas provenientes de distintas ramas del Derecho (agrario, civil, penal, etc.) y de distintos ámbitos (municipal, estatal, federal e internacional), para conformar sistemas subalternos que han debido resistir, adecuarse o perecer ante los embates de la dominación y que se ha conformado en relación constante con el derecho estatal.

A lo largo del trabajo de investigación documentamos que en torno a la percepción de los indígenas y de lo indio se encuentran diversas posturas. Una, sostiene que el "problema indio" se resolvería si se les obligara a cumplir la Constitución (en los términos anteriores a la reforma constitucional de 2001), es decir, si se prohibieran el tequio, la guetza y otros servicios comunitarios obligatorios y gratuitos; si se cancelara el carácter vinculatorio de los consensos y acuerdos de asamblea; si en todas las comunidades hubiera comicios convencionales donde se eligiera por voto universal y secreto entre candidatos postulados por partidos; si la apropiación comunitaria de tierras de cultivo, potreros y bosques, dejara paso a la irrestricta propiedad privada; si la "economía moral" que aún persiste en la producción y el intercambio indígenas se allanara a las fuerzas liberadoras del mercado; si, en fin, todos y cada uno de los indios gozaran de los derechos económicos y libertades políticas que supuestamente disfrutaban a plenitud el resto de los mexicanos. Para ilustrar esta postura encontramos en un extremo las palabras del connotado jurista Burgoa Orihuela que habló del peligro de que los Pueblos Indígenas regresaran a "sacrificios humanos" si se les otorgaba la autonomía y advirtió que de aprobar el Congreso la iniciativa de ley de la COCOPA: "[...] se formarían 'soberanías indígenas' o un 'poder indígena' independiente del poder municipal, estatal y federal, atentando contra la propia Constitución"⁸⁶ o las declaraciones de Roger Bartra (1997) cuando señaló el origen colonial de las culturas indígenas y alerta contra las

⁸⁶ La Jornada, 4 de marzo de 1997

"semillas de violencia y antidemocracia" que traería el reconocimiento de sus "usos y costumbres"⁸⁷ .

La segunda postura es parte de una visión esencialista que es promovida constantemente por los representantes de los pueblos indios, algunos intelectuales y organizaciones civiles que les apoyan que insisten en calificar a los Sistemas Normativos propios como auténticos productos de otras épocas en las que no existía la dominación y por supuesto como más justos y respetuosos de los equilibrios naturales y sociales. Desde mi punto de vista, parece claro que una y otra postura son ahistóricas y niegan la posibilidad de tener identidades múltiples así como la complejidad de las identidades culturales. En una tercera posición, en la que yo y este trabajo se posicionan, se pretende tomar distancia de los maniqueísmos de las posturas anteriores, ve en las identidades una fuente y expresión de la diversidad cultural; como todos, en algún sentido, los indios son los "otros", y tienen derecho a que se reconozca y respete su identidad que, por otro lado, es un proceso en construcción.

También, en este trabajo se ha expuesto que el pluralismo jurídico significa la coexistencia de varios Sistemas Normativos, estén o no reconocidos legalmente dentro del Estado o del espacio geopolítico en el que existan y que, por lo general, cuando no existe este reconocimiento legal por parte del poder político dominante, el o los sistemas no reconocidos son subvalorados y potencial o realmente perseguidos y reprimidos. De ahí que el reconocimiento legal, recientemente logrado en México, constituye el primer paso para una articulación democrática de los distintos Sistemas Normativos que coexisten en el mismo espacio geopolítico. A este reconocimiento habrán de seguir, necesariamente, procesos de coordinación o compatibilización entre ambos sistemas, desde una perspectiva de diálogo democrático y no de represión o desprecio (Irigoyen, 1999); utilizar la categoría de Sistemas Normativos o de Derecho Consuetudinario en lugar de usos y costumbres o costumbres jurídicas, es un primer paso para superar la perspectiva integracionista y el marco del monismo legal porque su contenido sugiere un carácter dinámico y no ya inmutable. Conformar un Estado pluricultural significa enfrentar obstáculos que van desde el

⁸⁷ La Jornada Semanal, 31 de agosto de 1997.

reconocimiento de las etnias como pueblos o grupos con identidades propias hasta la consolidación del derecho a la autonomía y la libre determinación.

Como intento demostrar en el análisis realizado sobre el proceso de reconocimiento constitucional de derechos indígenas, avanzar en la construcción de un Estado pluricultural constituye una hazaña mayor porque significa una ruptura epistemológica, ideológica y política con los principios filosóficos sobre los que se fundó el Estado mexicano pero también porque afecta a una compleja red de intereses que se han servido de los Pueblos Indígenas. Recordemos que México se construye a partir del paradigma de Estado ligado a una nación y con un Derecho único y que bajo la ambiciosa idea de “seguridad jurídica para todos” se impuso un sistema jurídico creado para y por un solo grupo.

Desde el punto de vista antropológico hay quienes plantean que: "no existe protección adecuada de las minorías étnicas, sino a través de la existencia de pluralismo jurídico" (Ramírez, 2003:31). Diversos trabajos muestran cómo la falta de conocimiento y reconocimiento de los Sistemas Normativos Indígenas, por parte del aparato estatal, ha traído como consecuencia la violación casi permanente de sus Derechos Humanos individuales, pero sobre todo de los culturales o colectivos. Asimismo, se ha dicho que las tensiones entre el Derecho Positivo y los Sistemas Normativos Indígenas pueden contribuir a situaciones de conflicto social que no fortalecen el desarrollo de los Pueblos Indígenas ni el de los países latinoamericanos (Stavenhagen, 1990). Cuando, en el marco de la Antropología Jurídica, se reflexiona acerca del respeto de las diferencias, y de las consecuencias prácticas que se derivan de la coexistencia de sistemas de regulación social diversos dentro de los límites de un mismo Estado, nos percatamos que se trata de un “campo de encuentro, de oposición y complementariedad, entre la ley y la costumbre” (Stavenhagen, 1990:17). Efectivamente, se trata de un fenómeno sumamente complejo por sus implicaciones teóricas y por sus posibles consecuencias prácticas, en el caso de concretarse una política que contemple la igualdad ante la ley -paradójicamente- tolerando y respetando la diferencia.

En el fondo de este debate se ubica un problema fundamental, la procuración y administración de justicia. Se trata de establecer las bases para hacer que los Pueblos Indígenas tengan un

mejor acceso a la jurisdicción del Estado y de cómo hacer para que, desde éste, se comprendan las conductas derivadas de prácticas culturales que en ocasiones actúan al margen o en contra del Derecho. Se trata también, desde otro ángulo, de la disputa en torno a la jurisdicción del Estado *versus* la jurisdicción indígena, y de los problemas para su ejercicio y su reconocimiento en el complejo proceso de relación y choque entre el Derecho Positivo y los Sistemas Normativos Indígenas.

Los Sistemas Normativos indígenas prevalecieron como parte de una estrategia de supervivencia cultural, al margen de la legalidad. Nadie ignora que los Pueblos Indígenas han practicado formas de jurisdicción, en otras palabras han usurpado una función exclusiva del Estado, es decir que han “administrado justicia”, estableciendo normas y sanciones, sin tener facultad legislativa reconocida y han gobernado a sus pueblos a través de un sistema de cargos. La lógica unicista del Derecho Positivo y la falta de reconocimiento de los Sistemas Normativos indígenas no sólo afectaron la seguridad jurídica sino también los derechos de la población no representada cultural y oficialmente ante el Estado. Establecer que el Derecho Positivo o estatal es el único sistema válido dio lugar, en el terreno del Derecho Penal, a la criminalización de muchas prácticas culturales opuestas a las establecidas en los cuerpos legales nacionales, tal es el caso de las uniones conyugales tempranas calificadas de estupro, el uso o manejo de plantas prohibidas en leyes antinarcóticos, el despojo de sitios sagrados, las prácticas medicas calificadas de “brujería”, los castigos corporales, el trabajo comunitario obligatorio, etc. Igualmente, conocemos numerosos casos de represión a las autoridades de los Pueblos Indígenas acusados de usurpación de funciones, por actuar como jueces sin serlo ante los ojos de la Ley; de abuso de autoridad y encubrimiento de delitos en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales al detener, juzgar y aplicar sanciones. También, en lo que toca al uso y propiedad de la tierra, se dictaron numerosas disposiciones, muchas de ellas de rango constitucional, que afectaron directamente la organización social de las comunidades indígenas. Además de la afectación de derechos individuales y colectivos, la lógica monista incrementó la distancia entre ciudadanos y Estado y nutrió la deslegitimación paulatina del Estado.

Como se documenta en el Capítulo II de este trabajo, a lo largo de su historia, los Pueblos Indígenas han reclamado justicia, primero al sistema colonial y después al Estado mexicano. Como parte de las estrategias desarrolladas se han apropiado del discurso jurídico prevaleciente en cada época y se han apoderado de las normas vigentes resignificándolas y combinándolas en función de sus particularidades culturales, transformando constantemente sus propios Sistemas Normativos Indígenas. Además de demandar garantías de acceso a una mejor jurisdicción del Estado, recientemente se han movilizadado en torno al reconocimiento de sus derechos colectivos y han logrado a través de un largo y tortuoso período de debates y negociaciones una reforma legal de gran envergadura, la reforma constitucional indígena de 2001. La demanda por el reconocimiento de derechos culturales o derechos colectivos se inscribe en esta estrategia de resistencia al mismo tiempo que genera etnicidad porque nace y se construye a partir del respeto a la diferencia, de la necesidad de reconocer y ampliar derechos individuales y colectivos para acceder a mejores sistemas de bienestar.

Coincido con Gabbert en que la pregunta central es: ¿Qué interpretaciones de los Sistemas Normativos indígenas favorece más la democratización de las estructuras locales y nacionales? (Gabbert, 2003). En mi opinión la respuesta apunta a la necesidad de abrir un espacio de diálogo en el que participen el Estado, los Pueblos Indígenas y las organizaciones sociales y civiles interesadas, apoyados por los desarrollos académicos correspondientes -a la luz de la Reforma del Estado- no para unificar a todos bajo un mismo sistema normativo indígena sino para tener una base sobre la cual establecer un nuevo pacto social. Habrá que elegir entre reconocer tantos ordenes jurídicos como Pueblos Indígenas existen, lo que supondría adoptar una postura a favor de una normatividad especial para indígenas y otra para los que no lo son, una especie de fuero especial; o, por el contrario de promover la modificación de la naturaleza misma del orden jurídico y una reforma del Estado encaminada a la construcción de una pluralidad sentada sobre la democracia, con nuevas categorías y conceptos que permita una mejor convivencia entre los Pueblos Indígenas, con el Estado y con la sociedad en su conjunto. Este nuevo orden al que se denomina “pluralismo legal” supone el reconocimiento de Sistemas Normativos distintos a los emanados del orden jurídico nacional, como parte de la diversidad cultural existente, y la necesaria modificación del aparato judicial para que los jueces efectivamente consideren los elementos culturales que incidieron en los hechos, materia del litigio, tales como uso del traductor

en lengua indígena, peritajes de autoridades tradicionales, testimoniales de la comunidad, entre otros elementos. En el fondo, no se trata de rescatar prácticas normativas indígenas que son enarboladas como “auténticas” o “armónicas” o de elegir al Derecho Positivo porque nos parezca más cercano al ideal de los Derechos Humanos, sino de apoyar puntos de vista o grupos locales específicos.

En el Capítulo III analizamos -junto con los antecedentes y el proceso de reforma- los alcances de los derechos colectivos reconocidos en la Constitución Política Federal de 2001 y las respuestas de los distintos actores sociales. En el tema eje de la investigación, el reconocimiento de los Sistemas Normativos Indígenas, encontramos dos ejes que vertebran la reforma constitucional, lo mismo para la Federación que para los estados que realizaron la reforma indígena: el reconocimiento del derecho de los Pueblos Indígenas de México a tener su propio Derecho y el establecimiento de bases constitucionales que garanticen el acceso de estos a la jurisdicción del Estado.

A casi cinco años de la reforma constitucional federal resulta claro que lo hecho hasta el momento, tanto en el terreno normativo como en el programático no es suficiente, sin embargo nadie podría decir que estos primeros pasos no han sido necesarios; efectivamente, desde la irrupción del EZLN hasta el 2005, podemos valorar como avance el interés inédito por parte del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad en general sobre el tema indígena, que abrió espacios para el planteamiento, análisis, negociación y reconocimiento de derechos colectivos, para el desarrollo político y la convergencia de las organizaciones indígenas y para el desarrollo académico de la Antropología Jurídica. Por supuesto, también resultó un avance la reforma constitucional federal aprobada en 2001, especialmente en lo que toca al reconocimiento de los Sistemas Normativos indígenas porque convierte en legal una situación que de hecho se viene practicando y porque con todo y sus limitaciones significa el reconocimiento de derechos culturales.

Entiendo el rechazo del EZLN y del Congreso Nacional Indigenista a la reforma constitucional federal en materia indígena como parte de una estrategia política de todo o nada y que ha optado por avanzar de facto en el proceso de construcción de espacios y procesos

autonómicos. Considero por supuesto un error en el mismo terreno, político, la decisión de ausentarse de los espacios estatales para exigir y negociar la ampliación de los derechos colectivos reconocidos, en los congresos legales. Estoy en desacuerdo con la postura de algunos antropólogos que concluyen apresuradamente que el resultado del proceso de reformas legales y la incorporación de lo indígena en los discursos constitucionales iniciado desde 1987 revela que el Estado mexicano ha inaugurado el multiculturalismo oficial en su dimensión retórica y que no está dispuesto a redefinir una nueva relación con los Pueblos Indígenas que garanticen su inclusión y reconocimiento legal con derechos a la autonomía y a la libre determinación; que la correlación de fuerzas es contraria a reconocer la pluralidad jurídica y cultural del Estado Mexicano; que la reforma aprobada en 2001 y las subsecuentes reformas de las constituciones estatales se ha caracterizado por desdibujar, minimizar y acotar los derechos colectivos reclamados por los indígenas y que el rechazo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a conocer las controversias constitucionales interpuestas por los ayuntamientos indígenas son la última prueba de la cerrazón del Estado para abrirse al reconocimiento de la diversidad y de los derechos de los pueblos indios en México. (Gómez, López Bárcenas, Sánchez en Hernández, Paz y Sierra, 2004).

Me parece necesario matizar estas posturas. El proceso de reforma constitucional ha provocado un parteaguas de consecuencias aún no dimensionadas, en varios sentidos:

- Se registra una ruptura epistemológica que ha dejado atrás una concepción monista del Derecho para admitir que puede existir un Estado con multiplicidad de naciones.
- Se han complementado las normas que dan valor a la jurisprudencia, a los Principios Generales del Derecho y se le ha dado valor a los Sistemas Normativos indígenas como fuentes de derecho.
- Se ha legitimado la producción normativa y la jurisdicción indígena de los Pueblos Indígenas.

Se trata de modificaciones que producirán cambios radicales en la conformación del Estado mexicano. Hoy, el orden jurídico nacional no sólo se conforma ahora con las normas generales o concretas emitidas por las instancias mencionadas, sino también por las emitidas por las autoridades indígenas, constituyendo un fuero más dentro de los órganos de administración de

justicia. Se ha reconocido, por primera vez, en el nivel normativo la existencia de diversidad, la coexistencia de prácticas diversas, de culturas diferentes y, aún más importantes, de Sistemas Normativos distintos. La creencia en una sociedad homogénea no se puede sostener más y el Estado se vio obligado a asumir una propuesta de reconstitución -aún incipiente- para dar cabida a nuevos sujetos de derecho, que han mantenido su legitimidad a pesar de carecer de legalidad. También, se han desenmascarado intereses en conflicto que facilitan, complican o hasta impiden el reconocimiento de algunos derechos o los mayores alcances de otros.

Aunque se trata de un proceso, largo y tortuoso para regular una convivencia que en muchos aspectos es forzada y no exenta de tensiones, en mi opinión el Estado mexicano dio pasos importantes para redefinir su relación con los indígenas y para reconocerles más y mejores derechos individuales y colectivos. Ciertamente estos esfuerzos son limitados e ineficientes, lo que se explica en parte porque el Estado tiene la capacidad de incorporar “motivos y aspiraciones de los oprimidos para volverlos compatibles con las relaciones de dominación” (Hernández, Paz y Sierra, 2004:22), pero también, y sobre todo, porque el Estado está constreñido por una concepción cognitiva, ideológica y política positivista que lo incapacita para ofrecer respuestas eficaces a las demandas que en este sentido formulan los Pueblos y comunidades indígenas. Efectivamente, me parece que estamos en un momento decisivo en la relación entre el Estado, la sociedad y los Pueblos Indígenas.

Es importante tener claro, que ningún Estado ha concedido nada que no fuera el fruto de un reclamo permanente y sistematizado que distintos sectores plantean, negocian o arrancan para que sus demandas sean escuchadas. Ciertamente es que estas demandas no pueden escucharse y mucho menos traducirse en reformas legislativas si no existe un clima propicio que favorezca la recepción de las demandas y en donde se presenten por lo menos algunos de estos elementos: la promoción impulsada desde un entorno internacional; un estado receptivo; desarrollos teóricos que apoyen los reclamos como acertados y oportunos; movilizaciones sociales sistemáticas; y, recurrencia a los procedimientos legales disponibles. Se trata de un conjunto de elementos que necesariamente concurren para que los procesos de cambio se originen en la realidad y puedan a su vez modificarla dando, en algunos casos, una creación o una modificación normativa de gran envergadura. Enfrentamos el peligro de que el discurso

multiculturalista sea una nueva forma de indigenismo, pero también la oportunidad de aprovechar los espacios para favorecer no sólo la apropiación y resignificación de los discursos oficiales por parte de los grupos indígenas sino también de aportar luces sobre el desarrollo de los derechos colectivos, sobre el enriquecimiento de los procesos democráticos en otras latitudes que han atravesado procesos similares y muy especialmente sobre cómo aprovechar los espacios e instrumentos jurídicos abiertos a partir de las reformas constitucionales iniciadas en 2001.

Como se documenta en el Capítulo IV, las reformas a las constituciones locales en 15 entidades de la república, también constituyen un paso muy importante en el proceso de reconocimiento de derechos colectivos. Por supuesto no podemos negar que las reformas estatales son producto de un proceso constitucional y el resultado de la contienda sostenida por un conjunto de fuerzas políticas en las que los indígenas nuevamente estuvieron ausentes, ahora también por decisión propia. El gobierno federal y los gobiernos estatales muestran una participación intermitente en el tema, apegándose a distintas líneas de actuación derivadas de su percepción de la fuerza de las movilizaciones indígenas; de su interés en reconocer los derechos de los Pueblos Indígenas como signo de modernidad y armonía con el entorno internacional; de la capacidad e iniciativa de los distintos representantes en la negociación; de los calendarios político-electorales y de los cambios en los poderes locales, entre otros aspectos.

El resultado está ahí. Con todas sus imprecisiones, errores, incongruencias y debilidades, la reforma constitucional resulta un avance en el reconocimiento de los derechos indígenas en comparación a épocas pasadas. La situación política y la situación jurídica son complicadas. A pesar de las acotaciones o límites impuestos al reconocimiento de los Sistemas Normativos Indígenas, se sentaron las bases para iniciar un proceso que permitirá establecer un sistema de pluralismo legal, que -concretado en las constituciones políticas estatales y en las leyes reglamentarias- otorgue reconocimiento jurisdiccional o competencial a los indígenas, que, como lo ha propuesto ya Gómez (2002), constituya un sistema de administración de justicia que validamente puede considerarse como base de instancia final en casos menores y de primera instancia jurisdiccional en casos graves, dejando a las autoridades externas la posibilidad de

resolver en apelación siempre y cuando se introduzcan reformas que permitan la consideración de los elementos culturales que incidieron en los hechos materia del litigio.

Como se documenta en este mismo Capítulo, el camino del reconocimiento jurídico no es único ni suficiente para la transformación de la realidad indígena. El reconocimiento jurídico de los indígenas; la reforma constitucional federal y las reformas de las constituciones estatales en materia indígenas y el reconocimiento de algunos de los derechos colectivos en el sistema constitucional mexicano, constituyen apenas el primer escalón, indispensable, para la construcción de una nueva relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas.

El sistema judicial tiene un papel fundamental en la instalación de un pluralismo jurídico. He señalado que hasta ahora, los sistemas de impartición de justicia no han contribuido a fortalecer la tolerancia, lo que se explica, en buena medida, por su función como sostén del *status quo*; Resulta sorprendente comprobar como instrumentos jurídicos de observancia obligada, como el Convenio 169 de la OIT, son ignorados o desechados por los jueces. Parece necesario crear conciencia en todos los niveles del poder judicial, incluido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la importancia de sentar jurisprudencia en casos paradigmáticos, lo que sobrepasaría el ámbito estrictamente jurídico, creando conciencia de la importancia del respeto, la tolerancia y la no discriminación. En el fondo, se trata de que todos los involucrados asuman que la Reforma Política Indígena, con todo y sus deficiencias, abrió el espacio a una nueva era que reconoce el carácter multicultural de la nación y sienta las bases para la construcción de un Derecho intercultural, caracterizado por dimensiones múltiples y por su capacidad para integrar valores jurídicos y normas con un gran sentido pragmático sobre las situaciones concretas.

El pluralismo jurídico permite diferentes lecturas de un mismo texto legal y diferentes respuestas ante un conflicto, en función de un conjunto de variables entre las cuales será necesario dar un lugar especial a los valores culturales de los involucrados, constreñidos todos al marco de los Derechos Humanos, la dignidad y la solidaridad humanas y sobre todo de la responsabilidad social de los centros de poder, encargados de la aplicación del Derecho; no se trata, por tanto, únicamente de un asunto de formas y procedimientos sino de una auténtica

redistribución del poder, local, regional y estatal que amplíe los márgenes reales de autonomía de los Pueblos Indígenas. Indudablemente, en esta construcción del pluralismo jurídico, las aportaciones de otras ciencias sociales como la Antropología, serán de valiosa importancia para provocar y orientar cambios profundos que estimulen el diálogo intercultural y la posibilidad, abierta por la reforma constitucional, de que el Estado comparta la legitimidad del poder con otros actores sociales.

Hemos analizado un proceso de reforma constitucional de largo aliento al que reconocemos como un paso muy importante en el avance del reconocimiento de los derechos colectivos e individuales de los Pueblos Indígenas de México. Se trata de un proceso inconcluso que inició en 1997, que hasta la fecha se ha traducido en una reforma de la Constitución Política Federal y en la reforma de 15 constituciones locales. Un proceso que no rebasó las expectativas abiertas entre las organizaciones y comunidades indígenas del país y que, por el contrario, en ocasiones se quedó muy atrás de ésta, en parte debido a la decisión tácita o explícita de los Pueblos Indígenas de prácticamente abandonar la arena legislativa como el espacio para conseguir el reconocimiento de más y mejores derechos colectivos e individuales. La construcción de un Estado pluricultural no es una tarea sencilla; existen problemas que merecen una reflexión más profunda tales como la percepción de grandes sectores de la población respecto a que los Sistemas Normativos indígenas son los grandes enemigos de la justicia y los Derechos Humanos, o el rechazo contundente a la libre determinación y autonomía de los Pueblos Indígenas, pero lo cierto es que hoy es impensable concebir un Estado de Derecho "genuino" que no implique el respeto a la diversidad.

Durante la muy larga y ríspida contienda electoral para definir al Presidente de la República durante el período 2006-2012, así como la composición de las Cámaras de Diputados y Senadores que conformarán al nuevo Congreso de la Unión, distintas voces⁸⁸ reclaman la necesidad de sentar a la mesa de discusión a los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, a los estados y a los municipios, a las organizaciones campesinas, a los sindicatos y a las organizaciones civiles para que se haga una redistribución completa de atribuciones y

⁸⁸ Muchas, entre ellas la llamada Mesa para la Reforma del Estado encabezada por Porfirio Muñoz Ledo que reúne a un grupo importante de intelectuales, activistas políticos y académicos que han venido formulando la necesidad de establecer un nuevo pacto social.

funciones entre los poderes y los tres niveles de gobierno, se defina el nuevo proyecto de nación y se establezca la reforma del Estado que México requiere. Sin duda, en esta mesa será indispensable la presencia de los indígenas, ausentes nuevamente de los discursos electorales.

La lucha por el reconocimiento de nuevos y mejores derechos colectivos; el desarrollo normativo de los ya reconocidos y la concreción en los casos específicos es inaplazable. El reconocimiento y ejercicio de los derechos colectivos indígenas, entre ellos el de sus propios Sistemas Normativos, se concretarán en la medida que se avance en la reforma del Estado y el orden jurídico que lo organiza pero también, y sobre todo, en la medida que los Pueblos Indígenas hagan efectivos estos derechos mediante la vía judicial. Las reformas aprobadas en los 15 distintos estados, y pronto ojala en todos, tendrán que convertirse en las palancas que promuevan un sistema jurídico plural que permita a los Pueblos Indígenas, pero también a la sociedad en su conjunto, asistir a una mejor democracia que, a partir del reconocimiento de la diversidad, sea capaz de establecer un nuevo pacto social más justo.

La responsabilidad es de todos, pero muy especialmente de los Pueblos Indígenas. Por eso en el terreno político tenemos la obligación de coadyuvar a revitalizar la movilización de la sociedad, de las comunidades, organizaciones y Pueblos Indígenas, para avanzar en dos sentidos: en la ampliación del reconocimiento de derechos y en el ejercicio y cumplimiento de los derechos alcanzados.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1975). *Un postulado de política indigenista: Obra Polémica*. SEP-INAH. México.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo (1975). *Oposición de raza y cultura en el pensamiento antropológico mexicano: Obra polémica*. SEP-INAH. México.
- Ainaga Vargas, M. Carmen (2004). *Derechos de los Pueblos Indígenas*. IIIJ de la Universidad Veracruzana. Xalapa Ver., México.
- Andrade del Cid, Patricia (2000). *Los actores políticos representados en la televisión de Oaxaca en México*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- Arrigo, Mariano y Kliegel Thomas (1997). “Criterios jurídicos para la definición de indígenas”. *Memoria del Primer Seminario sobre Jurisdicción Especial Indígena*. Ed. Popayan, Colombia.
- Assies, Willem (1999). “Pueblos Indígenas y Reforma del Estado en América Latina”. *El reto de la diversidad*. El Colegio de Michoacán. México
- Assies, Willem (1999). *Comentarios a la Ley Indígena, Jurisdicción y organización indígena: una exploración*. Colegio de Michoacán. México
- Barth, Frederick (1976). 1976, *Los grupos étnicos y sus fronteras, la organización social de las diferencias culturales*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Barragán Barragán, José (1980). “Legislación gaditana como derecho patrio”. En Soberanis. J.L. (Coord.) *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México.
- Bardin, Laurence (2002) *El análisis del contenido*. Akal Ediciones. Madrid.
- Bartra, Armando (1999). *Imágenes encontradas*. *Revista Ojarasca* No 23. Suplemento mensual de La Jornada. Marzo, México
- Bartra, Armando (2000). *La renta de la vida*. *Revista Ojarasca* No 42. Suplemento mensual de la Jornada. México.
- Bartra, Roger (1997). *El salvaje artificial*. Ed. Era-FCE. México
- Bartra, Roger. (1997) *Violencias Indígenas*. La Jornada, 31 de agosto.
- Beller Taboada, Walter et al. (1994). *Las Costumbres Jurídicas en México. Avance de una investigación*. CNDH. México.

- Beller Taboada, Walter (1995). “El Derecho Consuetudinario Indígena en México” Año XXIX. No. 87. Septiembre-Diciembre. México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. pp. 887-918. México
- Bobbio, Norberto (1998). *Teoría General del Estado*. Editorial Porrúa. México.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1988). “Palabras pronunciadas en Los Pinos, en la ceremonia de entrega de la Presea Manuel Gamio al mérito indigenista”. *Revista Nexos* Núm. 131 (s/f). México.
- Borah, F. (1985). *El Juzgado General de indios en la Nueva España*. FCE. México.
- Borello, Raúl G. (2000). “Pluralismo Jurídico” en *Memoria de la XV Jornadas de Filosofía Jurídica y Social*. Asociación Argentina de Filosofía del Derecho. Argentina.
- Burger, Julien (2001). “Pueblos Indígenas: sus derechos y la acción internacional” en *Pueblos Indígenas, Derechos Humanos e Interdependencia Global*. Ed. Siglo XXI. México.
- Carbonell, Miguel (2001). *La Constitución en serio. Multiculturalismo, igualdad y Derechos sociales*. Ed. Porrúa - IIJ/UNAM. México
- Carbó, Teresa (1988). “La escenificación discursiva de una paradoja: los grupos étnicos en el contexto de la Segunda Guerra mundial” *Revista. DisCurso, Cuadernos de teoría y análisis* No.9 Mayo-agosto. Unidad Académica de Ciclo Profesional y de Posgrado del CCH UNAM. México.
- Carbonell, Miguel. (2001). “Constitución y Derechos Indígenas: Introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001” en TRIFE (2001). *Memoria del seminario Los Derechos Indígenas en el Marco del Derecho Electoral*, México.
- Carbonell, Miguel.(2002) “Epílogo: La Reforma Indígena y la Suprema Corte”. 2002, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas Estudios Jurídicos, Núm. 32. México.
- Carneiro da Cunha, Manuela (1990): “El concepto de derecho consuetudinario y los derechos indígenas en la nueva constitución de Brasil”. En Stavenhagen/Iturralde 1990:299-313 México.
- Castillo Ferreras, José (1978). *Las Costumbres y el derecho* Col. SEP setentas No. 107, México.

- Castillo Palma, N. Angélica y González Hermosillo, Francisco (2004). “La justicia indígena bajo la dominación española”, en *Indígenas y Derecho Colección Trace Núm. 46*, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. México.
- Castro Lucic, M. (1998). “El derecho de los pueblos indígenas en un estado que avanza hacia la modernización: el caso chileno”. Núm. 14 *Revista Chilena de Antropología*. Universidad de Chile, Santiago. Chile
- Clavero, Bartolomé (1994). *Derecho Indígena y Cultura Constitucional en América*. Ed. Siglo XXI, México
- Comanducci, Paolo (1995). “Derechos Humanos y minorías: un acercamiento analítico neoilustrado”, en *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Num. 3. ITAM. México.
- Chenaut, Victoria (1998). “Uso del derecho y pluralidades normativas en el medio rural” en *Las disputas por el medio rural*, volumen 2. El Colegio de Michoacán. México.
- Cossío, José Ramón (2001), “La reforma constitucional en materia indígena” en *Documentos de trabajo, núm. 21*, ITAM, México
- De La Peña, Guillermo (1986). “El empeño pluralista, la identidad colectiva y la idea de nación en el pensamiento antropológico” en *Memoria del coloquio sobre El nacionalismo en México*, en El Colegio de Michoacán, México.
- De La Peña, Guillermo (1995). “La ciudadanía étnica y la reconstrucción de los indios en el México contemporáneo”. Num. 6 en *Revista Internacional de Filosofía Política*. México
- Dehouve Danièle (2004). “Estado Plural, Indios Plurales” en *Indígenas y Derecho. Col. Trace No. 46*, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.. Pags. 11-21, México.
- De León Pasquel, Lourdes (2001) “Lenguas minorizadas, justicia y legislación en México y Estados Unidos” en De León Pasquel (coord.), *Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas*, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Devineau, Julie (2004). “Los Juristas Indígenas frente al Estado en México” en *Indígenas y Derecho. Col. Trace No. 46*, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. pp. 99-120, México.
- Devineau, Julie (2004). “Prólogo” en *Indígenas y Derecho. Col. Trace No. 46*,_Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, México. pp. 3-10

- De Souza Boaventura, Santos (1998). *La globalización del derecho*. ILSA, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Díaz Polanco, Héctor (1992). “Autonomía, territorialidad y comunidad indígena. Las Reformas de la Legislación Agraria en México”, en *Cuadernos Agrarios. Nueva Época*. No. 5 y 6, mayo-diciembre
- Díaz Polanco, Héctor (1999). *Las Identidades Excluidas*. Siglo XXI, México.
- Díaz Polanco, Héctor (1999). *Autonomía Regional, la autodeterminación de los Pueblos indios*. Ed. Siglo XXI México.
- Díaz Polanco, Héctor (2001). “Autonomía y Derechos Indígenas”. Octubre. México. *Revista Ojarasca*.
- *Diccionario Jurídico Mexicano*, 1987. Editorial Porrúa.
- Dietz, Gunther (1994). “Del indigenismo al Zapatismo: las luchas por los derechos indios en el México del siglo XX”. *Mexicom* 16 no.2 México
- Dietz, Gunther (2003). *Del Indigenismo al Zapatismo: Las Luchas por los Derechos Indios en el México del Siglo XX*. Universidad de Granada. Granada
- Dietz, Gunther (2003). *Multiculturalismo, Interculturalidad y educación: Una aproximación antropológica*. Universidad de Granada/CIESAS: Granada
- Dorotinsky, Deborah (1990): “Investigación sobre costumbre legal indígena en los Altos de Chiapas (1940-1970).” En Stavenhagen/Iturralde 1990: 65-94.
- Escalante, Yuri (2002) “Sistemas Normativos Indígenas” en México Indígena. Diciembre. Publicación trimestral del Instituto Nacional Indigenista, Vol. 1, núm. 3. Revista Nueva Época. INI.
- Escalante, Yuri (2003) “Luces y sombras en el reconocimiento constitucional de los sistemas normativos de los pueblos indígenas”. México Indígena,. Volumen 2, No. 4. Revista Nueva Época. INI.
- Fabila, Alfonso (1940) “Las tribus yaquis de Sonora, su cultura y anhelada autodeterminación” en *Memoria del Primer Congreso Indigenista Interamericano*, Departamento de Asuntos Indígenas, México.
- Ferrer Muñoz, Manuel (1999). *Los pueblos indios y el parteaguas de la independencia de México*. UNAM, México.

- Flores Cruz, Cipriano (1998). *El sistema electoral por usos y costumbres: el caso de los municipios indígenas del estado de Oaxaca*. Consejo Estatal Electoral de Oaxaca. México.
- Florescano, Enrique (1996). “Etnia vs. Nación”, en *Memoria indígena*, Editorial Aguilar, México.
- Florescano, Enrique (1994) *Memoria mexicana*. FCE, México.
- Gabbert, Wolfgang, (2003) “La interacción entre derecho nacional y derecho consuetudinario” en: Pérez Galán, Beatriz y Gunther Dietz (eds.), *Globalización, resistencia y negociación en América Latina*, Los libros de la Catarata. Madrid.
- Gamio, Manuel (1960) *Forjando Patria*, Editorial Porrúa, México.
- García Aguirre, (2000). “Giussepe Vertí en Amador Hernández”. Revista Ojarasca. México
- García Maynes, Eduardo (1983). *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México.
- Garzón Valdés, Ernesto (1997). *Derecho, Ética y Política*. CEC. Madrid,
- Giménez, Gilberto (1998). *Poder, Estado y Discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.
- Gluckman, Max (1955): *Los procesos judiciales entre los Barotses de Rodhesia*. ENAH, México.
- Gómez, Magdalena (1993). “Hacia una definición del espacio consuetudinario en el medio indígena y sus posibilidades de ejercicio en el marco de la nueva legalidad”. *Revista Nueva Antropología No. 44*. pp. 9-15. México.
- Gómez, Magdalena (1995). “Derecho Indígena y derecho Nacional en una comunidad zapoteca” en *Tradiciones y costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*. CNDH, México.
- Gómez, Magdalena. (1990) “La defensoría jurídica de los presos indígenas” en Stavenhagen/Iturralde 1990 pp. 355-371. México
- Gómez, Magdalena (2000). “Derecho Indígena y Constitucionalidad” en *Memoria del XII Congreso Internacional de la Comisión de Derecho Consuetudinario y Pluralismo Legal*, Marzo, Arica, Chile.

- Gómez, Magdalena (2004). “¿Jaque a la autonomía? Indigenismo de baja intensidad?”, en *Revista Ojarasca* núm. 90, México.
- Gómez Robledo (1982) “Estudios Internacionales”. *Colección del Archivo Histórico Diplomático. Cuarta Época No. 15*, SRE. México.
- Habermas Jurgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa*, Ed. Taurus, Madrid.
- Hamel Rainer, Enrique y Sierra, M. Teresa (1983).”Diglosia y conflicto intercultural”. *Boletín de Antropología Mexicana* 8, pp. 89-110. México.
- Hamel Rainer, Enrique (1995). “Derechos lingüísticos como Derechos Humanos: debates y perspectivas” en *Alteridades* 10 México: UAM, 11-23. México.
- Hamel Rainer, Enrique (2000). “Derechos Lingüísticos”. *Revista Nueva Antropología* No. 44, México
- Hamel Rainer, Enrique (2005) *Políticas del lenguaje y educación indígena en México. Orientaciones culturales y estrategias pedagógicas en una época de globalización*. Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa. Departamento de Antropología. México.
- Harman, R. (1974). *Cambios médicos y sociales en una comunidad maya-tzeltal*. INI/SEP. México
- Hernández Castillo, Aída (2001) *Entre el esencialismo étnico y la descalificación total: La política de identidades en México y las perspectivas de las mujeres*. CIESAS. México.
- Hernández Gil, Antonio (1945) “Metodología del Derecho”. *Revista de Derecho Privado* España.
- Hernández Navarro, Luís (2000) “Constitución y derecho indígena: el alcance de la norma”. *Revista Ojarasca* No. 45. pp. 37-59. México.
- Hernández Navarro, Luis (s/f). “Entre la memoria y el olvido: guerrillas, movimiento indígena y reformas legales en la hora del EZLN”. *Revista Chiapas*. Núm. 4. México
- Hernández Rosalía, Paz, Sarela y Sierra, María Teresa (2004) *El Estado y los Indígenas en tiempos del PAN: Neoindigenismo, Legalidad e Identidad*. CIESAS-Porrúa, México
- Hernández Rosalía Aída y Ortiz Elizondo, Héctor (2003): *Diferentes pero Iguales: los Pueblos Indígenas en México y el Acceso a la Justicia*. Centro de Estudios México-Estados Unidos. México.
- Huntington, Samuel P. (1996). *El choque de las civilizaciones. La reconfiguración del orden mundial*. Ed. Paidós. Barcelona

- Ibáñez, Jesús (2002). “Sobre la metodología cualitativa”. *Revista Española de Salud Pública* No. 5. España.
- Irigoyen Fajardo, Raquel (1999). *Pautas de Coordinación entre el Derecho Indígena y el Derecho Estatal*. Fundación Miran Macas. Guatemala.
- Iturralde, Diego (1990). “Movimiento indio, costumbre jurídica y usos de la ley” en *Entre la Ley y la Costumbre*. Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México.
- Kelsen Hans (1934). *Teoría General del Estado*. Ed. Labor. Barcelona.
- Korsbaek, Leif (2001). *La Antropología y el Estudio de la Ley*. CIESAS, México.
- Krotz, Esteban (1988). “Antropología y derecho”, *México Indígena* Año IV, Núm. 25. México.
- Krotz, Esteban (2001) *Aproximaciones a la Antropología Jurídica de los mayas peninsulares*. Ed. Universidad Autónoma de Yucatán, Mérida.
- Kymlicka Will (1996). “Las políticas del multiculturalismo”, en *Ciudadanía Multicultural*, PAIDOS, Barcelona.
- Kymlicka, Will (2001). *La ciudadanía multicultural. Una teoría liberal del derecho de las minorías*. Cuadernos Sociales. FCE. México.
- Lira, Andrés (1975). *Memoria del IV Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*. Morelia, Mich. México.
- Lira, Andrés (1984). “Abogados, tinterillos y huizacheros en el México del siglo XIX” en Soberanes J.L. (coord.) *Memorias del III Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, UNAM, México.
- López Barcenas, Francisco J. (2000). “En defensa de los pueblos indígenas y sus derechos”. *Revista Ojarasca* No. 46, México.
- López Bárcenas, Francisco J. (2001). “Los pueblos indígenas y sus derechos”. *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM
- López Bárcenas, Francisco. (2002) *Autonomía y derechos indígenas en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM, Ediciones Coyoacán, México.
- López Jiménez, Rafael. (1996) *Naguales*. Instituto Oaxaqueño de las Culturas. México.

- Madrazo Cuellar, Jorge (1991). “Hacia un encuadramiento constitucional de la problemática indígena en México” en *Aspectos Nacionales e internacionales sobre Derecho Indígena*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.
- Marcos Matías, Alonso (2002). “Los Pueblos indígenas en el Plan Puebla-Panamá” Ponencia presentada en la *Memoria de la V cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla*, Mérida, Yucatán.
- Marino, Daniela (2004). “Nuestros hijos recibirán como legado esta cuestión. Los indígenas y el Derecho en el siglo XIX” en. *Colección Trace No. 46* Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. Pags. 42-58. México
- Márquez Lepe, Esther (2000). *Análisis de la construcción de la diversidad cultural dentro del discurso político actual*. Trabajo de investigación presentado al programa de doctorado de Antropología y Bienestar Social: Estudios Interculturales y Migraciones. Universidad de Granada. Multicopiado.
- Martínez Cobos, G. (1987). *Estudio del Problema de la Discriminación contra las Poblaciones Indígenas* (Volumen V Conclusiones, Propuestas y Recomendaciones) Nueva York, Naciones Unidas.
- Mejía, Raúl M. (2001). *Grupos Desaventajados y Reforma Indígena. Una Aproximación Institucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México
- Menchú Tum, Rigoberta (2001). “Derechos Humanos y Libertades Fundamentales para los Pueblos Indígenas” en *Pueblos Indígenas, Derechos Humanos e Interdependencia Global*. Patricia Morales (coord.) Ed. Siglo XXI, México
- Meyer Jean, (1973). *Problemas Campesinos y revueltas agrarias: 1821 -1910*. Colección SEP-setentas No. 80. México.
- Morales Almaguer, Ileana (2004). “La policía comunitaria de la región Costa-Montaña: un proyecto de autonomía indígena”, en *Montañeros: actores sociales del estado de Guerrero*. 259-282. Ediciones El Atajo. México.
- Munguía, David (2000). *Por los senderos de la autonomía: ¿usos y costumbres o autogestión indígena?; la diversidad simulada*. Ed. Praxedis. México.
- Nader, Laura (1969) *Law in culture and society*. Berkeley, University of California. California

- Negrin, Alejandro (2003). *Pueblos Indígenas: la emergencia de un actor internacional. Balance crítico de una historia de contrastes en México Indígena*. Instituto Cultural Mexicano. México.
- Nolasco, Margarita (2002). “La reconstitución de los Pueblos indígenas”. *México Indígena*. Vol. 1, No. 2 noviembre. México.
- Noriega Cantú, Alfonso (1998). *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, Serie C: *Estudios históricos*, núm. 27, Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- Olu Michael, Steve (1997). “Modelos de Multiculturalismo: implicaciones para los líderes del siglo XXI”. Antología de lecturas Básicas para el doctorado en Multiculturalismo y Sociedades Interculturales, publicado en *European Journal of Intercultural Studies. International Association for intercultural studies*, Carfax Publisher, Vol.8-3. Oxford.
- Ortiz Elizondo, Héctor, “Impartición de justicia, ciencia y diferencia cultural: instantáneas de un viajero perdido” en *Dimensión Antropológica*, No. 6 Vol. 15, 1999, número especial sobre racismo y derecho. México
- Panikkar, Raymundo (1982). “¿Es Occidental El Concepto De Los Derechos Humanos?” *Revista Diógenes No. 120*, Coordinación de Humanidades UNAM. México.
- Peña Jumpa, Antonio (2001). “Un análisis socio-antropológico del derecho para el Perú”. *Revista Derecho y Sociedad*. Perú.
- Pimentel, Francisco (1864). *Memorias sobre las causas que han originado la situación actual de la raza indígena en México y medios para remediarlo*. Archivo General de la Nación. México.
- Rabasa, Emilio et al. (1997). *Mexicano: esta es tu Constitución*. Texto Constitucional vigente comentado. Comisión de Régimen Interno y Concertación Política del Comité de Investigaciones Legislativas de la LVI Legislatura. Cámara de Diputados, México.
- Ramírez, Ignacio (1989). *Obras completas VII, Textos Jurídicos*. Centro de Investigación Científica. Jorge L. Tamayo A.C. México
- Ramírez, Silvina (2003). “Diversidad cultural y pluralismo jurídico: administración de justicia indígena.” en *Revista Jura Pentium*. Centro de filosofía del Derecho Internacional y de la política global. México.
- Raz, Joseph (1986). *El Concepto de Sistema Jurídico*. México UNAM

- Regino, Adelfo (1996). “La autonomía: una forma concreta de ejercicio del derecho a la libre determinación y sus alcances”, en *Chiapas No. 2*, Editorial ERA, México.
- Regino, Adelfo (2001). Versión estenográfica de la alocución del abogado mixe ante la Cámara de Diputados en nombre del Consejo Nacional Indígena
- Regino, Juan Gregorio (2000). “Lengua y Cultura, Asignaturas pendientes”. *Revista Ojarasca* No. 42. México.
- Riechmann, J. y Fernández Buey, F. (1994). *Redes que dan libertad*. Paidós, Barcelona.
- Rodríguez-Piñero Royo, Luís (2004). “La OIT y los pueblos indígenas en el Derecho Internacional, en *Indígenas y Derecho*”, *Colección Trace No. 46*. Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. México.
- Rojas Cortes, Angélica (1989) “La búsqueda de la ciudadanía étnica desde abajo”. *Revista Nexos* 7. México
- Sánchez Rebolledo, Adolfo (1989). “Los indios o la geometría de la violencia”. *Revista Nexos* 7. México.
- Semo, Enrique (2002). “El debate sobre la Constitución ¿Por dónde comenzar?” *Enero. Revista Proceso*. México.
- Sierra, María T. (1990) “Lenguaje, prácticas jurídicas y derecho consuetudinario indígena” en *Entre la ley y la costumbre*, Stavenhagen, Rodolfo y Iturralde, Diego (comps.), Instituto Nacional Indigenista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990, pp. 205-231, México.
- Sierra, María Teresa y Chenaut, Victoria. (1992). "El campo de investigación de la antropología jurídica" en *Revista Nueva Antropología*, No.43, México.
- Sierra, María Teresa (1993). *Usos y Costumbres de la Población Indígena de México. Fuentes para la Defensa Legal*, Coord. y diseño de base de datos en Cd, INI, México.
- Sierra, María T. (2000) *Conflicto cultural y Derechos Humanos: en torno al reconocimiento de los Sistemas Normativos Indígenas*. CIESAS, México.
- Solorio Ramírez, Daniel (2004). “Reseña crítica del libro Del Estado de Derecho al Estado de Justicia de Milton Emilio Castellanos. Universidad Autónoma de Baja California Sur. México.
- Stavenhagen, Rodolfo (1988). *Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina*. El Colegio de México- IIDH. México.

- Stavenhagen, Rodolfo (1989). “Los Derechos Indígenas. Nuevo Enfoque del Sistema Internacional”. *Revista Del Instituto Interamericano De Derechos Humanos*. Jul-Dic. No. 10. Costa Rica.
- Stavenhagen, Rodolfo (1990). “Derecho consuetudinario indígena en América Latina”. En *Entre la ley y la costumbre*, Stavenhagen, Rodolfo y Iturralde, Diego (comps.), Instituto Nacional Indigenista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990, pp. 15-26. México.
- Stavenhagen, Rodolfo (1992). *Derecho indígena y Derechos Humanos*. Editorial Alianza. México.
- Stavenhagen, Rodolfo (2004). Avance de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Versión en prensa.
- Tamayo, Eduardo (2003). *América Latina en Movimiento*. ALAI. México.
- Taylor, Charles (1993). *El Multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*. Colección Popular 496 FCE. México.
- Touraine, Alain (1999). *Igualdad y diversidad, las nuevas tareas de la democracia*, México, FCE.
- Valadés, Diego (2004). *Cultura de la Constitución en México*. UNAM, TRIFE, Comisión Federal de Mejora Regulatoria. México.
- Valadés, Diego (2005). *La lengua del Derecho y el Derecho de la lengua*. UNAM, Academia Mexicana de la Lengua. México
- Valdivia Dounce, Teresa (1992). “¿Por qué hay una Antropología Jurídica en México?” *Nueva Antropología*, Volumen XIII, No. 43, México
- Villoro, Luis. (1998). *Estado Plural, pluralidad de culturas*. México, Ed. Paidós, México.
- Wallerstein, Immanuel (1996). *Después del liberalismo*. Siglo XXI. México
- Walser, Michael (2001). *Las esferas de la justicia: Una defensa del pluralismo y la igualdad*. FCE. México.
- Warman, Arturo (1978). “Indios y naciones del indigenismo”. *Revista Nexos*. México.
- Warman, Arturo (1993). “Indios y naciones del indigenismo” en *Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos: de la Constitución vigente a nuestros días*. Tomo II. CNDH. México.

Documentos en línea

- José Luis (2004). “Representaciones Sociales” en Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Pub. Electrónica, Universidad Complutense, Madrid 2004. Consultado en diciembre 14, 2005 en <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario>
- Azurmendi, M. (2002). “La invención del multiculturalismo”. *Diario ABC*. Madrid Consultado en marzo 13, 2006. (s/f) <http://www.abc.es/>
- Banco Mundial, Directriz Operacional OD 4.20, Pueblos Indígenas, septiembre de 1991. <http://www.foros.gob.mx/read.php?f=34&i=53&t=53>. Consultado en enero 11, 2005
- Convenio 107. Pagina web OIT, Convenios. Consultado en noviembre 11, 2005. <http://www.ilo.org/public/spanish/>
- CNI (1999) Congreso Nacional Indígena. Reporte de la Comisión de Seguimiento. <http://www.laneta.apc.org/cni/3cni-dec.htm>.
- CNI (2001) Congreso Nacional Indígena: "Declaración por el reconocimiento constitucional de nuestros derechos colectivos", Resolutivos del 3er Congreso Nacional Indígena, Nurío, Michoacán, 2-4 Marzo de 2001, <http://www.laneta.apc.org/cni/3cni-dec.htm>. Consultado en noviembre 22, 2004
- CNI (2002) Congreso Nacional Indígena. Reporte de la Comisión de Seguimiento. <http://www.laneta.apc.org/cni/4cni-dec.htm>. Consultado en Marzo 11 de 2005
- González Casanova, Pablo (2003). *Los caracoles zapatistas*. Consultado en septiembre 11 2005. en <http://www.jornada.unam.mx/2003/sep03/030926/per-texto.html>.
- López Bárcenas, Francisco J. (2004). *Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas de México*. Consultado en Octubre 26, 2005 www.bibliojuridica.org/libros/1/278/10.pdf
- La Jornada (2001): 29 de abril. <http://www.jornada.unam.mx/2001/04/29/index.php>
- La Jornada (2001) 7 de mayo <http://www.jornada.unam.mx/2001/05/07/index.php>
- La Jornada (2001) 19 de julio <http://www.jornada.unam.mx/2006/07/19/index.php>
- La Jornada (2005) 16 de diciembre <http://www.jornada.unam.mx/2005/12/161soc>
- ONU (2002). Foro Permanente sobre Pueblos Indios <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2006/PoblaIndigenas/PobIndigenas.htm>
- PNUD (2004) Informe sobre el Desarrollo Humano en México. <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/>

Otros documentos:

- Boletín CIEPAC (2001). Un llamado a la conciliación autónoma. Alianza de Pueblos Indígenas, Ejidos y Comunidades del Anáhuac. Boletín de Mayo.
- Castro Soto, Gustavo (2000). Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC) A.C. Boletín de Agosto.
- Censo Nacional de Población 2000. INEGI. México.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003). *Los Pueblos Indígenas en sus propias voces*. México.
- *Constitución de Argentina* (1996) Ed. Porrúa, México.
- *Constitución de Bolivia*, (1997) Ed. Porrúa, México.
- *Constitución de Brasil*. (1995) Ed. Porrúa. México.
- *Constitución de Colombia* (1994) Ed. Porrúa. México.
- *Constitución de Ecuador* (1995) Ed. Porrúa. México.
- *Constitución de Guatemala* (1995) Ed. Porrúa. México.
- *Constitución de Perú* (1996). Ed. Porrúa. México.
- Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos. (2005) Ed. Porrúa. México.
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes*. Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur*. Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California*. Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche*. Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Coahuila*. Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas*. Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*. Editorial Porrúa 2005. México

- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Reglamento del Distrito Federal.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.* Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.* Editorial Porrúa 2005. México

- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco*. Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas*. Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala*. Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz*. Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán*. Editorial Porrúa 2005. México
- *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas*. Editorial Porrúa 2005. México
- CIESAS Golfo (1994). *El Convenio 169 de la OIT*, Serie Documentos. México.
- Deruyttere, Anne (1999). *Nativos en números*. Documentos de Trabajo del BID América Septiembre – Octubre.
- DOF, Diario Oficial de la Federación. 1992. 20 de enero. México
- Gaceta parlamentaria de enero a julio 2001. Cámara de Diputados Federal, México
- Gálvez, Xóchitl (2000) Versión estenográfica de la participación de la responsable de la Oficina de Asuntos Indígenas de la Presidencia de la República en su participación ante la Comisión de Asuntos Indígenas LVIII legislatura. Mier/8nov.
- Reforma (2002) 07 de septiembre <http://www.reforma.com/libre/acceso/acceso.htm>
- ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Art. 1.
- ONU. Agenda 21 de Naciones Unidas, sección m) Fortalecimiento del papel de los grupos sociales. Capítulo 26. Poblaciones Indígenas y sus comunidades. Área de programas.
- ONU. Avances de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 2004.
- ONU: Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, 2002. presentado de conformidad con la resolución 2001/57 de la Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/2002/97 el 4 de febrero.
- Regino, Adelfo (2001): Argumentos de un dirigente indio. *Masiosare* [Suplemento *La Jornada*, México], 18/3/2001.

ANEXO
*CONSTITUCIONES POLITICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS REFORMADAS
EN EL PERIODO 2001-2005, EN MATERIA INDIGENA
CONTENIDO DE LAS REFORMAS*

*CONSTITUCIONES POLITICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS REFORMADAS A PARTIR DE 2001 EN MATERIA INDIGENA
CONTENIDO DE LAS REFORMAS*

Estado	Disposiciones en materia indígena
Campeche	<p>Artículo 7º: “... El Estado de Campeche reconoce expresamente, en términos del artículo 4to de Constitución Política (derogado) de los Estados Unidos Mexicanos, que el país tiene una composición pluricultural, sustentada en la diversidad de sus pueblos indígenas que se encuentran asentados y conviven en su territorio, del cual forma parte el propio Estado.</p> <p>En consecuencia, con estricto respeto a los derechos humanos en su concepción de derecho a la existencia cultural alterna, los pueblos indígenas que habitan en la entidad tienen derecho, dentro de un marco jurídico específico, a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de sus recursos naturales, el uso de su lengua propia, sin limitación alguna, sus formas e instituciones de gobierno, <i>sus sistemas normativos y de resolución de conflictos</i>, sus formas particulares y de organización social y política así como sus diversas manifestaciones culturales.</p> <p>Son objeto de protección, con la participación activa de las comunidades, los recursos naturales, los lugares sagrados y patrimonio cultural de los derechos indígenas.</p> <p>Las leyes del Estado deberán establecer mecanismos que garanticen la efectiva participación de los pueblos indígenas en distintos ámbitos y niveles de gobierno comunal, municipal y estatal.</p> <p>El Estado garantiza que la convivencia entre los habitantes de la entidad se realice en un marco de respeto y valoración a la diversidad cultural y regulará mecanismos de sanción contra actos de discriminación hacia los pueblos indígenas y sus integrantes.</p> <p>En la educación básica que imparta el Estado será obligatoria la enseñanza de una lengua indígena en aquellas comunidades en donde la existencia de integrantes de los pueblos indígenas sea de regular proporción. El Estado apoyará el desarrollo y promoción de los conocimientos, medicina tradicional y tecnología indígenas.</p> <p><i>Las leyes garantizarán a los pueblos indígenas asentados en el territorio estatal su efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En todo juicio en donde sea parte una comunidad o un individuo indígena, deberán tomarse debidamente en cuenta su identidad, cosmovisión, prácticas culturales, usos y costumbres. El juicio deberá llevarse a cabo, preferentemente en su lengua o, en su defecto, con la asistencia de traductores suficientemente capacitados.</i></p> <p><i>En la imposición de sanciones a miembros de los pueblos indígenas deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos a privación de la libertad.</i></p> <p><i>En los conflictos por límites agrarios, el Estado, dentro del ámbito de su competencia, promoverá la conciliación y concertación entre las partes para darles una solución definitiva, con la participación activa de las autoridades indígenas de los núcleos agrarios.”</i></p>

Chiapas	<p>Artículo 13.-</p> <p>“El estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandon y mocho. También protege los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia se encuentren asentados dentro del territorio del estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas.</p> <p>El estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas.</p> <p><i>También garantizará a sus integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará, asimismo, la plena vigencia de los derechos de los indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y niños.</i></p> <p>Se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones. El estado fomentará el eficaz ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los términos y con las modalidades que establece la Constitución general de la república y las leyes reglamentarias respectivas. El estado, con la participación de las comunidades indígenas, instrumentará los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico.</p> <p><i>En todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomará en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones. Los indígenas tendrán el derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura. En los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución general de la república y el respeto a los derechos humanos. Los indígenas deberán cumplir sus penas, preferentemente en los establecimientos más próximos a sus comunidades, a fin de propiciar su reintegración a estas, como parte de su readaptación social.</i></p> <p>Se prohíbe toda forma de discriminación de origen étnico o por razón de lengua, sexo, religión, costumbre, o condición social. La contravención a esta disposición será sancionada en los términos de la legislación penal vigente. Los derechos de los indígenas que esta Constitución consagra deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia, y serán, además, garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.</p>
---------	---

<p>Chiapas Continuación...</p>	<p>Artículo 29.- Son atribuciones del Congreso: IV.- Legislar en materia económica, educativa, indígena, cultural, electoral estatal, de protección ciudadana, de seguridad pública, de beneficencia pública o privada, así como en materia de protección y preservación del patrimonio histórico y cultural del estado de Chiapas.</p> <p>Artículo 32. El Congreso del Estado creará y establecerá, mediante Ley, un organismo de carácter público, con autonomía técnica, administrativa y jerárquica, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará Comisión Estatal de Derechos Humanos y tendrá por objeto la protección, defensa, respeto, estudio y divulgación de los Derechos Humanos establecidos por el orden jurídico mexicano, <i>el fortalecimiento de la legalidad y el respeto a la cultura, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas de la Entidad</i></p> <p>Artículo 48.- La promoción y protección de los derechos humanos, estará a cargo de un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, al que se denominará comisión de los derechos humanos; tendrá por objeto la defensa, promoción del respeto, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos en el orden jurídico mexicano y en instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano, fomentara su respeto y observancia, el fortalecimiento de la cultura de la legalidad y el respeto a la cultura, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas de la entidad.</p> <p>Artículo 49.- Se deposita el ejercicio del poder judicial del Estado en un Supremo Tribunal de Justicia; en un tribunal electoral, en un tribunal del servicio civil; juzgados de primera instancia; juzgados de paz y conciliación; <i>juzgados de paz y conciliación indígena</i> y juzgados municipales. Las particularidades de su organización y desempeño, serán previstas por la ley orgánica del poder judicial y su reglamento, con base en lo dispuesto en esta constitución y demás normatividad aplicable</p>
<p>Chihuahua</p>	<p>Artículo 8.- En todo juicio civil o penal si una de las partes es indígena las autoridades tomaran en cuenta sus usos, costumbres y practicas jurídicas. En la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas entre miembros de un mismo pueblo, se respetaran los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo de que se trate. La ley establecerá todo lo relativo a las competencias, jurisdicciones y demás que sea necesario para dar cumplimiento a este precepto.</p> <p>Artículo 9.- Conforme a la ley, las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas son inalienables e imprescriptibles. La enajenación o gravamen que tengan por objeto las tierras o aguas pertenecientes a los pueblos indígenas se ajustaran a lo que disponga la ley y, particularmente, acatando los usos, costumbres y practicas jurídicas de dichos pueblos, que deben recopilarse, reconocerse, garantizarse y regularse por las leyes que rigen en materia civil dentro del estado de chihuahua.</p>

<p>Chihuahua Continuación...</p>	<p>Artículo 10.- La educación de los pueblos indígenas será objeto de atención especial por parte del estado. La ley establecerá los mecanismos necesarios para propiciar que aquella se proporcione por dichos pueblos y sea bilingüe cuando estos así lo soliciten. Los servicios de salud que el estado proporcione a los pueblos indígenas se planearán en coordinación con estos, teniendo en cuenta su idioma, usos y costumbres.</p> <p>Artículo 64.- Son facultades del Congreso: ...”XXXVII. Dictar leyes para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, previa consulta a éstos. Además, dichos pueblos podrán nombrar un representante ante el Congreso cuando se discutan las mencionadas leyes, en los términos del artículo 53 de esta Constitución”.</p> <p>Artículo 144.- La educación que imparta el Estado... “B. Será nacional, en cuanto sin hostilidades ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica, y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura plural, formada a partir de nuestra realidad pluriétnica, por lo que se promoverá la enseñanza bilingüe en todos los niveles, cuando así lo soliciten los pueblos indígenas que habitan en el Estado.”</p>
<p>Durango</p>	<p>Artículo 2.- En el Estado de Durango, queda prohibida ... toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condición de salud, religión, opinión, estado civil, o cualquier otra que atenta contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.</p> <p>El Estado tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos y comunidades indígenas; las leyes reconocerán la diversidad cultural, protegerán y promoverán el desarrollo de los pueblos indígenas existentes en el Estado, sus lenguas, valores culturales, usos, costumbres, recursos y formas de organización social; así como el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</p> <p>El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad duranguense.</p> <p>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:</p> <p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p>

<p>Durango Continuación...</p>	<p>II. <i>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.</i></p> <p>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 la entidad.</p> <p>IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.</p> <p>V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.</p> <p>VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución General de la República y leyes de la materia.</p> <p>VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 2.-</p> <p>B. El Estado 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.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p>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 el Gobierno del Estado y los Municipios, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos, de conformidad con las leyes de la materia.</p> <p>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 y el Estado.</p>
------------------------------------	---

<p>Durango Continuación...</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>VI. 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.</p> <p>VII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio del Estado, 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</p> <p>Fracción</p> <p>VIII. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Planes Estatal y Municipales de Desarrollo y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.</p> <p>Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”</p> <p>Artículo 4.- En el caso de las etnias duranguenses, la educación será bilingüe y respetando sus costumbres y tradiciones</p> <p>Artículo 55.- El congreso tiene facultades para</p> <p>XXXVIII.- Expedir leyes para la conservación, educación e instrucción de los grupos étnicos del Estado.</p> <p>Artículo 110.- ...Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p>
------------------------------------	--

Estado de México	<p>Artículo 17. El estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.</p> <p>Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del estado y en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.</p>
Hidalgo	<p>Artículo 5.- El estado de Hidalgo tiene una composición pluricultural y reconoce los derechos a preservar la forma de vida y el bienestar y desarrollo de los grupos sociales de culturas autóctonas, dentro de sus propios patrones de conducta, en cuanto no contraríen normas de orden público, así como a <i>que se consideren tales rasgos culturales en la justipreciación de los hechos en que participen, mediante criterios de equidad.</i> La ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de las diversas comunidades que lo integran y <i>garantizará a sus componentes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado. Los poderes del estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, tomarán en cuenta las prácticas y las costumbres jurídicas de las comunidades indígenas en los términos que las propias leyes establezcan.</i></p>
Jalisco	<p>Artículo 4º.-</p> <p>El estado de Jalisco 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.</p> <p>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. 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.</p> <p>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 leyes reglamentarias, 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.</p> <p>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:</p> <p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p> <p>II. <i>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</i></p>

<p>Jalisco Continuación...</p>	<p><i>o tribunales correspondientes.</i></p> <p>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.</p> <p>IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.</p> <p>V. Conservar y mejorar el habitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.</p> <p>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 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.</p> <p>VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las leyes reglamentarias y regularan estos derechos en los municipios del estado, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas</p> <p><i>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 tiene en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tenga conocimiento de su lengua y cultura.</i></p> <p>Las leyes reglamentarias 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.</p> <p>B. El estado y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier practica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinaran 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.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p>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 determinaran equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administraran directamente para fines específicos.</p>
------------------------------------	--

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.

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 su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

V. Propiciar la incorporación de la 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.

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicaciones. 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. 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.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas en el territorio del estado, 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 de los planes estatal y municipales de desarrollo, y en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, el congreso del estado y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de esas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades

Jalisco Continuación...	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 aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.
Oaxaca	<p>Artículo 12.- De las garantías Constitucionales (Reforma realizada en 1990) ...Las autoridades de los municipios y comunidades preservaran el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinara las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio</p> <p>Artículo 16.- El estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho publico y gozan de derechos sociales. ...La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas. Los pueblos indígenas del estado de Oaxaca son: amuzgos, cuicatecos, chatinos, chinántecos, chocholtecos, chóntales, huaves, ixcatecos, mazatecos, mixes, mixtecos, nahuas, triques, zapotecos y zoques. El estado reconoce a las comunidades indígenas que los conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. La ley reglamentaria protegerá a las comunidades afroamericanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros estados de la republica y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del estado de Oaxaca. <i>Asimismo el estado reconoce</i> a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, <i>sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios</i>, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los cuales serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes legalmente los representen. La ley reglamentaria castigara las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el estado. Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las</p>

<p>Oaxaca Continuación...</p>	<p>sanciones que procedan con motivo de su contravención.</p> <p><i>La ley establecerá los procedimientos que aseguren a los indígenas el acceso efectivo a la protección jurídica que el estado brinda a todos sus habitantes. En los juicios en que un indígena sea parte, las autoridades se asegurarán que de preferencia los procuradores de justicia y los jueces sean hablantes de la lengua nativa o, en su defecto, cuenten con un traductor bilingüe y se tomarán en consideración dentro del marco de la ley vigente, su condición, prácticas y costumbres, durante el proceso y al dictar sentencia. En los conflictos de límites ejidales, municipales o de bienes comunales, el estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas. Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. La ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.</i></p> <p>...El estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, de acuerdo a sus programas presupuestales, dictara medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>La ley reglamentaria establecerá normas y procedimientos que permitan la eficaz prestación de los servicios del registro civil y de otras instituciones vinculadas con dichos servicios a los pueblos y comunidades indígenas, así como las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento.</p> <p>Artículo 25.-</p> <p>La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.</p> <p>Artículo 29.- la elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo...En los municipios con comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres, se observara lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 25 de esta Constitución y la legislación reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre estos y el gobierno del estado.</p> <p>Artículo 80.- Son obligaciones del gobernador:</p> <p>...XXIX. Impulsar y fortalecer las tradiciones comunitarias y el respeto a las culturas de las etnias del estado;</p> <p>Artículo 91.-</p> <p>Es propósito de la Junta de Conciliación Agraria, además, promover que <i>las resoluciones que dicten las autoridades agrarias se apoyen y funden en los acuerdos conciliatorios entre las comunidades, para que estos tengan el valor jurídico de cosa juzgada.</i> La junta de Conciliación Agraria deberá constituir sus agencias de acuerdo a cada región y grupo étnico. Sus miembros serán nombrados por el gobernador.</p>
-----------------------------------	---

<p>Oaxaca Continuación...</p>	<p>Artículo 112.- <i>La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del artículo 116 de esta Constitución.</i></p> <p>Artículo 113.- El estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en municipios libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales. Los municipios se erigirán y suprimirán de conformidad con las disposiciones contenidas en las fracciones VII y VIII del artículo 59 de esta Constitución. Los municipios tienen personalidad jurídica propia y constituyen un nivel de gobierno.</p> <p>I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine... Los concejales electos por el sistema de usos y costumbres tomarán posesión en la misma fecha y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero no podrá exceder de tres años.</p> <p>V. Los municipios del estado y las comunidades indígenas del mismo, podrán asociarse libremente, tomando en consideración su filiación étnica e histórica, para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas que tengan por objeto:.</p> <p>A). El estudio de los problemas locales. B) - la realización de programas de desarrollo común. C). El establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnicos. D). La capacitación de sus funcionarios y empleados. E). La instrumentación de programas de urbanismo, y. F). Las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.</p> <p>Artículo 126.- ... La educación de los alumnos para ser integral comprenderá además, la enseñanza de la historia, la geografía, la ecología y los valores tradicionales de cada región étnica y en general del estado, se fomentará la impartición de conocimientos aplicables a la transformación política, social y económica para beneficio de los oaxaqueños. En las comunidades indígenas bilingües la enseñanza tenderá a conservar el idioma español y las lenguas indígenas de la región.</p> <p>Artículo 127.- Las autoridades fomentarán con preferencia las actividades turísticas que aprovechen los atractivos de toda índole que posee el Estado de Oaxaca y vigilarán que la realización de estas actividades preserve el patrimonio cultural de los pueblos y comunidades indígenas, y como consecuencia de dichas actividades, no deteriore el medio ambiente, ni se demeriten sus propias riquezas turísticas.</p>
-----------------------------------	---

Quintana Roo	<p>Artículo 13.- El estado garantiza la igualdad jurídica respecto de sus habitantes sin distinción de origen, sexo, condición o actividad social ...<i>Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones; la ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la zona maya del estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de magistrados de asuntos indígenas que funcionen en sala, en tribunales unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas, determine el tribunal superior de justicia.</i> La ley protegerá, regulará y validará el desarrollo y ejercicio de sus lenguas, cultura, usos, costumbres, actos, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.</p>
San Luis Potosí	<p>Artículo 9.- El estado de San Luís Potosí, tiene una composición pluriétnica, pluricultural y multilingüística sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Reconoce la existencia histórica y vigente en su territorio de los pueblos nahuas, teenek o huastecos, y xi'oi o pames, así como la presencia regular de los wirrarika o huicholes. Asegurando la unidad de la nación la ley establecerá sus derechos y obligaciones conforme a las bases siguientes :</p> <p>I. Queda prohibida toda discriminación por origen étnico, o que por cualquier otro motivo atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas;</p> <p>II. El estado reconoce a sus pueblos indígenas su unidad, lenguas y derechos históricos, manifiestos estos en sus comunidades indígenas a través de sus instituciones políticas, culturales, sociales y económicas, así como su actual jurisdicción territorial, formas autónomas de gestión y capacidad de organización y desarrollo internos;</p> <p>III. Las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que forman una unidad política, social, económica y cultural; asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. La ley establecerá los mecanismos y criterios para la identificación y delimitación de las mismas, tomando en cuenta además de los anteriores, los criterios etnolingüísticos;</p> <p>IV. La conciencia de su identidad étnica deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos y comunidades indígenas. Las propias comunidades coadyuvarán en última instancia a este reconocimiento;</p> <p>V. El estado reconoce el derecho de los pueblos indígenas y sus comunidades a la libre determinación, misma que se expresa en el ámbito de su autonomía; ella bajo el principio de la subsidiariedad y complementariedad en correspondencia con el marco del orden jurídico vigente;</p> <p>VI. El estado otorga a las comunidades indígenas la calidad de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios;</p>

San Luís Potosí Continuación...	<p>VII. Se reconoce la estructura interna de las comunidades indígenas, concebida como un sistema que comprende una asamblea general, diversos cargos y jerarquías;</p> <p>VIII. En el ámbito de su autonomía las comunidades indígenas podrán preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que formen parte de su cultura e identidad. El estado coadyuvara en la preservación, enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que conformen su identidad cultural;</p> <p>IX. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley;</p> <p>X. En los términos que establece la Constitución Federal y las demás leyes de la materia, y dentro de los ámbitos de competencia del estado y municipios, los pueblos y comunidades indígenas tendrán derecho a la preservación de la naturaleza y de los recursos que se encuentran ubicados en sus tierras o en la totalidad del habitat que ocupan o disfrutan, así como preferencia en el uso y disfrute de los mismos;</p> <p>XI. <i>La jurisdicción indígena y sus competencias se corresponden con la organización social y el espacio geográfico o territorios donde se asientan las comunidades.</i> Las comunidades indígenas elegirán y designaran a sus representantes y órganos de autoridad internos, y ante los ayuntamientos, en correspondencia con sus sistemas normativos y formas de organización comunitaria. La ley reglamentaria establecerá las bases al respecto, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;</p> <p>XII. Mediante acciones coordinadas entre los distintos órdenes de gobierno, las autoridades municipales determinaran equitativamente las asignaciones presupuestales que la comunidades indígenas administraran directamente para fines específicos;</p> <p>XIII. <i>El estado garantizará a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del mismo. Para garantizar este derecho, en los juicios y procedimientos en que aquellos sean parte, individual o colectivamente, deberán tomarse en cuenta sus costumbre y especificidades culturales;</i></p> <p>XIV. La ley establecerá los casos y procedimientos para que los sistemas normativos que las comunidades indígenas utilizan para la solución y regulación de sus conflictos internos, sean validados por los jueces y tribunales correspondientes. Las personas indígenas tendrán derecho a contar durante todo el procedimiento, en el auxilio de un traductor y un defensor que tengan conocimiento de su lengua y cultura;</p> <p>XV. La ley reconocerá y protegerá a los indígenas pertenecientes a otro pueblo, o que procedentes de otra entidad federativa residan temporal o permanentemente dentro del territorio del estado, y</p>
------------------------------------	---

<p>San Luís Potosí Continuación...</p>	<p>XVI. Al tenor de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2 de la Constitución Federal, el estado y los municipios con la participación de las comunidades establecerán las instituciones, el sistema y las políticas para garantizar el desarrollo humano y social de los pueblos y comunidades indígenas. La ley incorporará las bases que la Constitución Federal refiere, y establecerá los mecanismos en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none">A) Impulso al desarrollo regional.B) Incremento en todos los ámbitos a los niveles de educación con uso del idioma indígena correspondiente, además del español, incorporando las características interculturales específicas.C) Acceso efectivo a todos los servicios de salud con aprovechamiento de la medicina tradicional.D) Mejoramiento de la vivienda, y ampliación de cobertura de todos los servicios sociales básicos.E) Incorporación de las mujeres al desarrollo.F) Ampliación de la red de comunicaciones, y posibilidad para los pueblos y comunidades indígenas para adquirir y operar sus propios medios de comunicación.G) impulso a las actividades productivas y al desarrollo sustentable de las comunidades.H) establecimiento de políticas para la protección de los migrantes indígenas y sus familias.J) consulta a los pueblos indígenas para la elaboración de los planes estatal y municipales sobre el desarrollo integral. <p>El Congreso del Estado y los ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán equitativamente las partidas específicas en los presupuestos de egresos que aprueben, para cumplir con las disposiciones de este artículo, así como las formas y procedimientos para que más comunidades participen en su ejercicio y vigilancia.</p> <p>El estado reconoce los mismos derechos a las comunidades que sean equiparables a las descritas en el contenido de este artículo. Es responsabilidad del congreso del estado vigilar que todas las leyes o decretos de observancia obligatoria, sean publicadas en el Periódico Oficial del Estado en las lenguas propias de los pueblos indígenas de la entidad para su aplicación y entrada en vigor.</p> <p>Artículo 18.- De la defensoría social</p> <p>Tratándose de personas indígenas, los defensores sociales deberán hablar y escribir, además del idioma español, la lengua del grupo étnico al que las mismas pertenezcan.</p>
--	---

Sinaloa	<p>Artículo 13.- El estado de Sinaloa, tiene una composición pluricultural y reconoce el derecho a preservar la forma de vida de sus pueblos indígenas, y elevar el bienestar social de sus integrantes. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, religión, la educación bilingüe, usos, costumbres, tradiciones, prácticas democráticas, patrimonio étnico y artesanal, medio ambiente, recursos, medicina tradicional y formas específicas de organización social, y <i>garantizara a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del estado.</i></p>
Sonora	<p>Artículo 1.- El Estado reconoce la composición pluricultural de su población, en particular la asentada en los grupos de nuestro origen, y proveerá lo necesario para asegurar el respeto a sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas específicas de organización social y garantizarles el efectivo acceso a la jurisdicción estatal, procurando consolidar los rasgos de nuestra nacionalidad.</p> <p>Artículo 136.- Proteger y conservar la cultura de los grupos étnicos asentados en sus territorios.</p>
Tabasco	<p>Artículo 2.- El estado de Tabasco, reconoce expresamente en términos del Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que como parte de la nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada en la diversidad de pueblos y comunidades indígenas que se encuentran asentados y conviven en su territorio.</p> <p>Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas establecidos en el estado, su derecho a la libre determinación, mismo que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad estatal y nacional. En consecuencia tendrán autonomía para:</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Conservar y mejorar el control sobre su habitat; II. Preservar y enriquecer su lengua sin limitación alguna; III. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; IV. 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 equidad de genero, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía del estado; V. De acuerdo con sus normas, procedimientos y practicas tradicionales, elegir en cada pueblo o comunidad a un ciudadano indígena que los represente ante el ayuntamiento, mismo que tendrá derecho a voz en las sesiones del cabildo en que se traten asuntos relacionados con la población correspondiente, así como las demás facultades y obligaciones que las leyes secundarias le confieran;

<p>Tabasco Continuación...</p>	<p><i>VI. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y resolución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política de los estados unidos mexicanos con respecto a las garantías individuales, a los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad de las mujeres, los niños y los adultos mayores. Las leyes secundarias establecerán los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes; y</i></p> <p>VII. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución federal y en las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de las comunidades, 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. Para tales efectos, las comunidades podrán asociarse en términos de ley;</p> <p><i>También se les reconoce su derecho a tener acceso pleno a la jurisdicción del estado, por lo que en todo procedimiento y juicio en que una de las partes o ambas sean una comunidad o un indígena, las autoridades respectivas deberán considerar sus costumbres y especificidades culturales. En consecuencia, tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento en su lengua, dialecto y cultura.</i></p> <p>Los gobiernos estatales y municipales, garantizaran que los habitantes de los pueblos o comunidades indígenas, tengan acceso en igualdad de condiciones a los servicios de salud, por lo que independientemente de los programas establecidos en el sistema nacional o estatal, procuraran aprovechar la medicina tradicional y apoyar la nutrición de los indígenas, mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil. El estado apoyara el desarrollo y promoción de los conocimientos y la medicina tradicional indígena.</p> <p>Los pueblos o comunidades indígenas tendrán derecho a que el estado garantice el mejoramiento de las condiciones de sus espacios, para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado, para la construcción o mejoramiento de sus viviendas.</p> <p>El estado deberá establecer en los programas de educación básica, el favorecimiento de la enseñanza bilingüe en los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en el estado de Tabasco.</p> <p>El estado fomentará el eficaz ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los términos y con las modalidades que se establecen en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las leyes aplicables respectivas.</p> <p>El estado con la participación de las comunidades indígenas, instrumentara los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico.</p> <p>Las leyes secundarias, atendiendo lo señalado en los cuatro primeros párrafos del artículo 2 de la Constitución federal y a esta constitución, reconocerán a los pueblos y comunidades indígenas existentes en la entidad, su ubicación dentro del territorio estatal, así como los lineamientos a que se sujetaran los derechos que como tales se les reconoce.</p> <p>Dichas leyes deberán ser traducidas, impresas y publicadas en las diversas lenguas de los pueblos o comunidades indígenas de</p>
------------------------------------	--

<p>Tabasco Continuación...</p>	<p>que se trate. El estado y los municipios establecerán la institución y determinaran las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas, en los términos de las disposiciones que prevean las leyes aplicables. Artículo 36.- De las facultades del Congreso ...Fracción IX: legislar sobre materia indígena. Artículo 51.- De las obligaciones del Gobernador ...fracción XIV. Impulsar programas y acciones tendentes a fortalecer las tradiciones comunitarias en un marco de respeto a la cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado. Artículo 64.- En los municipios donde existan pueblos o comunidades indígenas, estas ultimas podrán coordinarse y asociarse tomando en consideración su pertenencia étnica e histórica para formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas; así como para realizar el estudio de sus problemas locales, con el objeto de establecer programas de desarrollo común, económico y social. Artículo 65.- En los municipios donde existan pueblos y comunidades indígenas, se les deberá consultar para la elaboración de estos planes, en términos de lo establecido en la fracción IX del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 76.- La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores de la sociedad, particularmente de los pueblos y comunidades indígenas, para incorporar en lo conducente, sus recomendaciones y propuestas al Plan Estatal y a los programas de desarrollo.</p>
<p>Tlaxcala</p>	<p>Artículo 3.- De los derechos constitucionales de las personas ...II. Las leyes tendrán carácter proteccionista en favor de las personas cultural, social o económicamente débiles; Artículo 54.- De las facultades del Congreso: ...LII. Legislar, entre otras materias, en el ámbito de su competencia, sobre educación, seguridad y salud pública, asentamientos humanos, derechos y cultura indígenas, aprovechamiento de recursos naturales, fomento agropecuario y forestal, pesquero, industrial, turístico, comercial y minero.</p>

Veracruz	<p>Artículo 5. El Estado tiene una composición pluricultural y multiétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley.</p> <p>Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación dentro del marco constitucional. La expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas en los términos establecidos por la ley. El uso y disfrute colectivo de los recursos naturales por las comunidades indígenas se realizará de acuerdo con las formas y modalidades de propiedad previstas por la Constitución Federal.</p> <p>El Estado y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán el derecho de las comunidades indígenas a promover su desarrollo equitativo y sustentable; y a una educación laica, obligatoria, bilingüe y pluricultural. Asimismo, en los términos previstos por la ley, impulsarán el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la entidad y combatirán toda forma de discriminación.</p> <p>Artículo 10.- De la educación ...f) El Estado...cuidará que la educación de los pueblos indígenas se imparta en forma bilingüe, con respeto a sus tradiciones, usos y costumbres, e incorporará contenidos acerca de su etnohistoria y cosmovisión;</p> <p>Artículo 71.- De los ayuntamientos: ...VIII. Los ayuntamientos estarán facultados para que en la distribución de los recursos que le asigne el Congreso del Estado, sean consideradas de manera prioritaria las comunidades indígenas. Esta distribución se realizará con un sentido de equidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades, incorporando representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana, en los términos de la Ley Orgánica del Municipio Libre;</p>
----------	---